Dr. Sahran Raden, S.Ag., S.H., M.H.

REKONSTRUKSI HUKUM TATA NEGARA

DASAR, STRUKTUR KETATANEGARAAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

DIVYA MEDIA PUSTAKA

DATOKARAMA

REKONSTRUKSI HUKUM TATA NEGARA

DASAR, STRUKTUR KETATANEGARAAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

(1) Setiap Orang yang tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).

(2) Setiap Orang yang tanpa hak dan/atau tanpa izin dari Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

(3) Setiap Orang yang tanpa hak dan/atau tanpa izin dari Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

(4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan melakukan pelanggaran tersebut dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

Dr. Sahran Raden, S.Ag., S.H., M.H.

REKONSTRUKSI HUKUM TATA NEGARA

DASAR, STRUKTUR KETATANEGARAAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

DIVYA MEDIA PUSTAKA

REKONSTRUKSI HUKUM TATA NEGARA (DASAR, STRUKTUR KETATANEGARAAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA)

xiv ; 212 halaman
Cetakan Pertama, Agustus 2025
15,5 x 23 cm

Penulis:
Dr. Sahran Raden, S.Ag., S.H., M.H.

Editor:
Kurniawan Ahmad

Cover Design & Lay out:
Tim Kreatif Divya Media Pustaka

Penerbit:
Divya Media Pustaka
Citra Indah City, Singajaya
Kab. Bogor, Jawa Barat
WhatsApp 0823-2179-0200

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak buku ini sebagian atau seluruhnya, dalam bentuk dan dengan cara apa pun juga, baik secara fisik maupun digital, termasuk fotokopi, rekaman, dan lain sebagainya tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-634-96192-6-4
e-ISBN: 978-634-96192-7-1 (PDF)
QRCBN: 62-3469-7241-627

PRAKATA

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt., Tuhan Yang Maha Kuasa, atas berkah dan rida-Nya sehingga buku yang berjudul *Rekonstruksi Hukum Tata Negara (Dasar, Struktur Ketatanegaraan, dan Sistem Pemerintahan Indonesia)* dapat penulis rampungkan dengan baik. Penulis menyadari bahwa buku ini belumlah sempurna, masih banyak kekurangan dan kelemahan. Namun, penulis memahami bahwa tidak ada satu pun karya tulis yang sempurna mengingat luasnya kajian hukum tata negara dan masih terbatasnya pengetahuan penulis.

Buku *Rekonstruksi Hukum Tata Negara (Dasar, Struktur Ketatanegaraan, dan Sistem Pemerintahan Indonesia)* ini disusun berdasarkan kebutuhan akademik, mengingat penulis adalah pengajar Hukum Tata Negara di Fakultas Syariah Universitas Islam Negeri Datokarama Palu. Buku ini selain dijadikan sebagai bahan rujukan pembelajaran mata kuliah Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum dan Fakultas Syariah di perguruan tinggi, juga dapat menjadi bahan bacaan bagi para peneliti, penyelenggara negara, hakim, pengacara, dan aktivis dalam memahami hukum tata negara di Indonesia.

Rekonstruksi hukum tata negara di Indonesia merupakan upaya memperbaiki dan memperbarui sistem serta struktur ketatanegaraan dan pemerintahan agar lebih efektif, responsif, dan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi serta keadilan. Dalam buku ini, penulis menggunakan istilah "rekonstruksi" yang didefinisikan sebagai upaya sungguh-sungguh dalam pemikiran dan gagasan untuk membangun kembali, menyusun kembali, atau menggambarkan kembali hukum tata negara yang telah ada. Dalam konteks hukum tata negara, rekonstruksi dimaksudkan sebagai pemahaman dan pengembangan gagasan terhadap sistem pemerintahan Indonesia, khususnya pascaamandemen UUD 1945.

Pascaamandemen UUD 1945 telah membawa wajah baru bagi ketatanegaraan Indonesia, mulai dari reformasi kelembagaan negara—baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif—hingga penguatan hubungan antar-

lembaga negara, sistem pemerintahan, pemerintah daerah, dan hubungan antara negara dengan warga negara. Buku ini tidak hanya melakukan reka ulang susunan kelembagaan negara, tetapi juga mendalami kajian hubungan kelembagaan, sistem pemerintahan, otonomi daerah, serta hak dan kewajiban warga negara.

Reformulasi hukum tata negara pascaamandemen UUD 1945 mencakup perubahan struktural, fungsional, dan substansial dalam penyelenggaraan negara. Perubahan tersebut antara lain:

1. Penguatan prinsip demokrasi melalui sistem yang lebih transparan dan akuntabel, termasuk pemilihan umum, partisipasi masyarakat, serta pemisahan kekuasaan yang lebih tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif.
2. Perluasan hak asasi manusia dengan perlindungan yang lebih kuat, berlandaskan prinsip keadilan sosial.
3. Desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat lokal, yang dipertegas dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Penguatan lembaga negara, seperti Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial guna menegakkan hukum dan keadilan.

Selain itu, penguatan sistem pemerintahan juga mencakup reformasi birokrasi untuk meningkatkan pelayanan publik, pemberantasan korupsi, transparansi pengelolaan anggaran, perlindungan hak asasi manusia, inklusi sosial, peningkatan pendidikan kewarganegaraan, dan integrasi teknologi informasi dalam pelayanan publik.

Rekonstruksi hukum tata negara di Indonesia adalah proses yang kompleks dan memerlukan komitmen semua pihak, termasuk pemerintah, lembaga legislatif, masyarakat sipil, dan warga negara. Upaya ini diharapkan tidak hanya meningkatkan efektivitas pemerintahan, tetapi juga menjamin keadilan dan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Buku ini penulis persembahkan untuk bangsa dan negara, dengan harapan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum tata negara di Indonesia. Penulis menyampaikan terima kasih kepada istri tercinta, Mardiana H. Ismail, S.Pd.I., beserta anak-anak: Lulu Nurmaghfira,

S.M., M.M.; Lala Nurkhlaif, S.H.; Tasrik Abdurazik; dan Muhammad Katusar Ramadhan yang selalu menjadi penyemangat. Ucapan terima kasih juga penulis sampaikan kepada kedua orang tua, Raden Laode Zimu dan Rasna Sabina, atas kasih sayang dan doa yang tiada henti. Semoga mereka senantiasa dalam kasih sayang dan keberkahan Allah Swt.

Semoga buku ini bermanfaat.

Palu, Agustus 2025

Penulis

Dr. Sahran Raden, S.Ag., S.H., M.H.

DIVYA MEDIA PUSTAKA

ISWU

DAFTAR ISI

PRAKATA v
DAFTAR ISI ix
DAFTAR SINGKATAN xiii
BAB 1 HUKUM TATA NEGARA 1
A. Pengertian Istilah dan Defenisi 1
B. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara 9
C. Metode Kajian Hukum Tata Negara 11
1. Pendekatan Yuridis Formil 12
2. Pendekatan Filosofis pada Pandangan Hidup Bangsa 12
3. Pendekatan Sosiologis 13
4. Pendekatan Historis 14
D. Korelasi Hukum Tata Negara Dengan Ilmu Hukum Lainnya 15
E. Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara 16
BAB 2 SUMBER HUKUM TATA NEGARA 23
A. Konsepsi Sumber Hukum 23
1. Sumber Hukum dalam Arti Formil 27
2. Sumber Hukum dalam Arti Materiel 27
B. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia 29
1. Sumber Hukum Materiel 31
2. Sumber Hukum Formil 32
3. Kebiasaan (*Convention*) 43
BAB 3 NEGARA HUKUM 49
A. Pengertian dan Asas Negara Hukum 49
1. Hukum sebagai Dasar Kekuasaan 51
2. Supremasi Hukum 52
3. Perlindungan Hak Asasi Manusia 53
4. Pemisahan Kekuasaan 54

5. Peradilan yang Independen 55
B. Teori Negara Hukum 57
C. Sistem Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat 62
1. Sistem Demokrasi 62
2. Kedaulatan Rakyat 69
D. Asas Pembagian Kekuasaan 72
BAB 4 KONSTITUSI DAN UUD 1945 77
A. Konsep Dasar Konstitusi 77
B. Perubahan Konstitusi 84
C. Sejarah Perjalanan Konstitusi di Indonesia dan Pembuatan Konstitusi 89
D. Makna dan Kedudukan UUD 1945 92
E. Keberadaan Mahkamah Konstitusi 94
BAB 5 BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA 99
A. Bentuk Pemerintahan Negara 99
B. Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945 104
1. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945 . 104
2. Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 105
C. Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia. 107
BAB 6 KELEMBAGAAN NEGARA 113
A. Pengertian Lembaga Negara, Kedudukan, dan Fungsinya .. 113
B. Ciri-Ciri Penting Organ Negara 116
C. Pembedaan Organ Negara Secara Hierarkis 118
1. Presiden dan Wakil Presiden 119
2. Majelis Permusyawartan Rakyat (MPR) 122
3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) 123
4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD) 125
5. Mahkamah Konstitusi (MK) 126
6. Mahkamah Agung (MA) 127

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) 130
8. Komisi Yudisial (KY) 132
D. Organ Konstitusi Lapis Kedua 134
1. Menteri Negara 135
2. Tentara Nasional Indonesia (TNI) 135
3. Kepolisian Negara 137
E. Organ Lapis ke Tiga: Pemerintahan Daerah 138
F. Pembedaan Secara Fungsional 139
G. Kedudukan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam Negara Hukum Demokrasi 140
BAB 7 PEMERINTAH DAERAH 145
A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah 145
B. Asas-Asas Pemerintahan Daerah 148
1. Asas Desentralisasi 149
2. Asas Dekonsentrasi 150
3. Asas Tugas Pembantuan 150
C. Pemilihan Kepala Daerah 152
BAB 8 HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA 157
A. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia 157
B. Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia 160
1. Masa Pra-Kemerdekaan 162
2. Masa Orde Baru 163
3. Masa Reformasi 164
C. Hak Asasi Manusia dalam Islam 165
D. Kerangka Hak Asasi Manusia di Indonesia 171
E. Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia 174
BAB 9 PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK 175
A. Konsep Dasar Pemilu 175
B. Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia 178
C. Sistem Pemilu di Indonesia 184
D. Peserta Pemilu dan Partai Politik 187

BAB 10 WARGA NEGARA DAN SISTEM KEWARGANEGARAAN ... 193
A. Konsep Dasar Warga Negara ... 193
B. Asas Warga Negara dan Sistem Kewarganegaraan ... 196
C. Kewarganegaraan Berdasarkan Peraturan Perudang-undangan ... 196
D. Hubungan Negara dengan Warga Negara ... 199
DAFTAR PUSTAKA ... 203
Jurnal ... 209
Peraturan Perundang Undangan dan Kamus ... 210
PROFIL PENULIS ... 211

DAFTAR SINGKATAN

Singkatan	Kepanjangan
UUD	Undang-Undang Dasar
UUDS	Undang-Undang Dasar Sementara
UU	Undang-Undang
TAP	Ketetapan
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
PP	Peraturan Pemerintah
Perpres	Peraturan Presiden
Kepres	Keputusan Presiden
Perda	Peraturan Daerah
PKPU	Peraturan KPU
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
Pemda	Pemerintah Daerah

DIVA MEDIA PUSTAKA

KPU	Komisi Pemilihan Umum
Bawaslu	Badan Pengawas Pemilu
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
TNI	Tentara Nasional Indonesia
HTN	Hukum Tata Negara
HTUN	Hukum Tata Usaha Negara
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
RIS	Republik Indonesia Serikat
RAPBN	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
HAN	Hukum Administrasi Negara
PTUN	Pengadilan Tata Usaha Negara
HAM	Hak Asasi Manusia
NRI	Negara Republik Indonesia

BAB 1

HUKUM TATA NEGARA

A. Pengertian Istilah dan Defenisi

Ilmu Hukum Tata Negara adalah salah satu cabang ilmu hukum yang mengkaji negara dan konstitusi sebagai objek kajian, di samping berbagai cabang ilmu pengetahuan lainnya yang juga menjadikan negara dan konstitusi sebagai objek kajian. Secara khusus, istilah Hukum Tata Negara merupakan adaptasi terjemahan sekaligus istilah yang digunakan untuk menyebut lapangan ilmu hukum ini, yang telah lama berkembang dan memengaruhi pola pemikiran akademik di negara kita.

Studi literatur menunjukkan bahwa istilah Hukum Tata Negara merupakan terjemahan dari *staatsrecht*, yang telah lama digunakan dalam tradisi akademik maupun praktik hukum di Belanda.[1] Istilah ini memiliki dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan dalam arti sempit, yakni *staatsreecht in ruimer zin* (HTN dalam arti luas) dan *staatsreecht in engere zin* (HTN dalam arti sempit). Di Inggris, pada umumnya digunakan istilah *Constitutional Law*. Alasan penggunaan istilah tersebut adalah karena dalam Hukum Tata Negara, unsur konstitusi lebih menonjol.

Di Prancis, digunakan istilah *Droit Constitutionnel* yang dipertentangkan dengan *Droit Administrative*, dengan titik tolak untuk membedakan antara Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara.

Sementara itu, di Jerman digunakan istilah *Verfassungsrecht* untuk Hukum Tata Negara dan *Verwaltungsrecht* untuk Hukum Administrasi Negara. Hukum Tata Negara berasal dari kata "hukum", "tata", dan "negara" yang merujuk pada pembahasan mengenai penataan negara. Kata *tata* yang terkait dengan istilah "tertib" memiliki padanan *order*, yang juga dapat diterjemahkan sebagai "tata tertib". Dengan kata lain, ilmu Hu-

1 Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia, Pasca Amandemen UUD 1945*, Cet. 1, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2010, h. 21.

kum Tata Negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas tatanan struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antarstruktur organ atau struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dan warga negara.

Menurut Logemann dalam bukunya *Over de theorie van een stelling staatsrecht*, Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara.[2] Kajian Hukum Tata Negara sangat bersinggungan dengan pengertian tentang negara, sebab pada hakikatnya Hukum Tata Negara adalah hukum tentang organisasi yang disebut dengan negara. Negara merupakan organisasi tertinggi di antara satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat. Logemann mendefinisikan negara sebagai suatu organisasi kemasyarakatan yang bertujuan mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat dengan kekuasaannya.[3]

Negara dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri atas berbagai fungsi yang saling berkaitan, saling mendukung, dan membentuk negara secara keseluruhan. Organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan, yang membedakan antara jabatan dan fungsi. Fungsi dipahami dalam arti sosiologis, sedangkan jabatan dalam arti yuridis.

Pandangan Logemann tersebut mempertegas bahwa Hukum Tata Negara merupakan kumpulan kaidah hukum yuridis mengenai suatu organ, yang di dalamnya terdiri atas kumpulan jabatan yang berlaku dalam suatu negara. Definisi yang dikemukakan Logemann lebih menekankan bahwa Hukum Tata Negara mengatur bentuk dan lembaga organisasi negara.

Di Indonesia, istilah Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara masih bertahan dan didukung oleh kondisi yang ada serta perkembangan dalam dunia akademik maupun praktik yang masih membedakan kedua bidang kajian hukum ini. Dalam ilmu Hukum Tata Negara juga dikenal doktrin *teori fiktie hukum* (legal fiction theory), yang menyatakan bahwa suatu negara dianggap telah memiliki konstitusi sejak negara tersebut terbentuk. Pembentukan negara terletak pada tindakan yang secara resmi menyatakannya terbentuk, yaitu melalui penyerahan kedaulatan (*transfer of authority*) dari negara induk seperti penjajah kepada negara ja-

2 A. Siti Soetami, *Pengantar Tata Hukum Indonesia* (Cet.4, Bandung, Refika Adhitama, 2003), h. 47.
3 Ibid h. 47

jahan, melalui pernyataan deklarasi dan proklamasi, atau melalui revolusi dan perebutan kekuasaan melalui kudeta.

Secara yuridis formal, negara yang bersangkutan atau pemerintahan tersebut dapat dinyatakan legal secara formal sejak terbentuk. Akan tetapi, legalitas tersebut masih bersifat formal dan sepihak. Oleh karena itu, derajat legitimasinya masih bergantung pada pengakuan dari pihak-pihak lain.

Menurut Apeldoorn, negara memiliki beberapa arti, yaitu: negara dalam arti penguasa, negara dalam arti persekutuan rakyat, negara dalam arti wilayah tertentu, dan negara dalam arti kas negara atau *fiscus*.[4] Berdasarkan pendapat tersebut, Apeldoorn menyatakan secara yuridis bahwa negara memiliki pengertian sebagai sebuah badan hukum yang terdiri dari tiga bagian, yaitu rakyat, pemerintah, dan wilayah yang merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan.[5]

Secara istilah, Hukum Tata Negara (HTN) disebut juga hukum negara (*Staatsrecht*), yang berarti HTN dalam arti luas (*Staatsrecht in ruimere zin*). Penggunaan istilah hukum negara dimaksudkan untuk membedakan arti sempit dari HTN.[6] Hukum Tata Negara dalam arti luas atau hukum negara mencakup di dalamnya Hukum Administrasi Negara (HAN) atau Hukum Tata Usaha Negara (HTUN), atau hukum tata pemerintahan. Sedangkan HTN dalam arti sempit meliputi HTN itu sendiri, yaitu hukum tata negara suatu negara tertentu yang berlaku pada waktu tertentu.[7]

Berdasarkan istilah di atas, dapat didefinisikan bahwa hukum tata negara adalah ilmu yang mempelajari suatu aturan hukum yang berkaitan dengan berbagai tindakan suatu negara. Hukum tata negara juga secara sederhana merupakan peraturan tingkah laku mengenai hubungan antara individu dengan negaranya. Hal ini karena hukum tata negara mempelajari hubungan hukum antara warga negara dengan negara atau antara warga negara dengan badan publik yang berwujud negara.

Di Indonesia, hukum tata negara juga dikenal dalam bahasa Inggris sebagai *Constitutional Law*. Sementara itu, di negara Belanda, istilah yang

4 E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, *Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Cet, 5, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2019),. H. 85

5 Ibid.

6 Lihat Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta, Prenamedia Grouf, Cet.1, 2010, h. 21

7 Ibid,

digunakan adalah *staatsrecht*. Meskipun penyebutannya berbeda, definisinya tetap memiliki makna dan tujuan yang sama. Beberapa ahli dari berbagai negara memberikan definisi hukum tata negara sebagai berikut:

1. Scholten

   Menurut Scholten, hukum tata negara adalah suatu aturan yang mengatur organisasi dalam negara. Ruang lingkupnya mencakup seluruh organ negara, hak dan kewajiban, hubungan, serta tugas masing-masing dalam melaksanakan urusan kenegaraan.

2. Wade and Phillips

   Definisinya adalah aturan yang melekat pada alat-alat perlengkapan negara. Aturan tersebut juga mencakup tugas serta hubungan antaralat pelengkap negara tersebut.

3. Kusmandi Pudjosewojo

   Hukum tata negara adalah aturan yang mengatur tata negara kerajaan maupun pemerintahan. Hukum ini menunjukkan struktur antara atasan dan bawahan serta keberadaan hierarki atau tingkatan tertentu. Selain itu, definisi hukum tata negara menurut Kusmandi juga mencakup wilayah hukum masyarakat yang bersangkutan, yang selanjutnya menunjukkan perlengkapan masyarakat tersebut.

4. Mac Iver

   Mac Iver membedakan negara dengan masyarakat. Ia mendefinisikan negara sebagai sebuah organisasi. Adapun hukum tata negara menurut Mac Iver menyangkut urusan organisasi dalam masyarakat tersebut.

5. Van der Von

   Van der Von mendefinisikan hukum tata negara sebagai aturan-aturan dalam berbagai badan sesuai kepentingan masing-masing. Aturan tersebut berkaitan dengan wewenang dan hubungan antara badan dengan individu dalam suatu negara. Lebih lanjut, ia menyatakan bahwa hukum tata negara merupakan peraturan-peraturan yang menentukan badan-badan yang diperlukan beserta wewenangnya masing-masing, hubungan antara

badan-badan tersebut, serta hubungannya dengan individu warga negara.[8]

6. Apeldoorn

   Pendapat Apeldoorn menyebutkan bahwa hukum dalam negara merupakan aturan yang berhubungan dengan administrasi suatu negara. Pengertian ini dapat dilihat dalam arti sempit maupun luas. L.J. Van Apeldoorn menggunakan istilah hukum tata negara dengan istilah hukum negara. Hukum negara dalam arti luas mencakup hukum administrasi, sedangkan dalam arti sempit merujuk pada orang-orang yang memegang kekuasaan pemerintahan dan batas-batas kekuasaannya. Untuk membedakan dengan hukum administratif, hukum negara disebut juga *hukum konstitusionil* (*Droit Constitutionel*, *Verfassungsrecht*) karena mengatur konstitusi atau tatanan negara.[9]

7. Jimly Asshiddiqie

   Menurut Jimly Asshiddiqie, hukum tata negara adalah ilmu yang mempelajari prinsip-prinsip dan norma hukum, baik yang tertulis maupun praktik kenegaraan, yang berkaitan dengan: (1) konstitusi, (2) lembaga-lembaga negara beserta fungsinya, (3) mekanisme hubungan antarlembaga, dan (4) hubungan antara lembaga negara dengan warga negara. Lebih lanjut, Jimly menekankan bahwa hukum tata negara tidak hanya mengatur kewenangan lembaga negara, tetapi juga hubungan antarlembaga serta hubungan antara negara dan warga negara, termasuk jaminan Hak Asasi Manusia (HAM). Hukum tata negara juga mengatur tentang: (a) nilai-nilai luhur dan cita-cita kolektif rakyat suatu negara, (b) format kelembagaan organisasi negara, (c) mekanisme hubungan antar lembaga negara, dan (d) mekanisme hubungan antara lembaga negara dengan warga negara.[10]

---

8 Lihat Agus Riewanto dkk, Hukum Tata Negara, Ed. 1, Cet. 1. Depok: Rajawali Pers, 2023.h, 3

9 L.J.Van Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum,* Cet.Ketigapuluh. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004), hlm. 292

10 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakrta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 14-25

8. Mohammad Mahfud MD

   Mohammad Mahfud MD membagi istilah hukum tata negara menjadi dua bagian, yaitu "hukum" dan "negara". Hukum diartikan sebagai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku orang dalam masyarakat yang memiliki sanksi yang dapat dipaksakan, sedangkan negara adalah organisasi tertinggi dari satu kelompok atau beberapa kelompok masyarakat yang memiliki cita-cita untuk bersatu, hidup dalam wilayah tertentu, dan memiliki pemerintahan yang berdaulat. Adapun pengertian hukum tata negara adalah peraturan mengenai tingkah laku dalam hubungan antara individu dengan negaranya.[11]

Dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa Hukum Tata Negara dapat diberikan pengertian sebagai hukum yang mengatur tentang organisasi negara, yang meliputi tujuannya, wilayahnya, bentuk negaranya, bentuk dan sistem pemerintahannya, alat-alat perlengkapan negara yang diperlukan beserta cara pembentukannya, fungsi, tugas, dan wewenang masing-masing, serta hubungan antara alat perlengkapan negara tersebut dengan warga negara atau rakyatnya.

Hukum Tata Negara adalah hukum yang mengatur organisasi negara, seperti dikemukakan oleh Logemann dalam bukunya *Over de theorie van een stelling staatsrecht* (1954: 81). Negara dipandang sebagai suatu organisasi yang terdiri dari berbagai fungsi yang saling berkaitan, mendukung, dan membentuk negara tersebut secara keseluruhan.

Organisasi negara dipandang sebagai organisasi jabatan-jabatan, yang membedakan antara jabatan dan fungsi. Fungsi dipahami dalam arti sosiologis, sedangkan jabatan dipahami dalam arti yuridis. Dikemukakan bahwa Hukum Tata Negara adalah kumpulan kaidah hukum mengenai pribadi hukum dari jabatan atau kumpulan jabatan di dalam negara, serta mengenai lingkungan berlakunya hukum dari suatu negara.[12]

Definisi yang dikemukakan oleh Logemann lebih menekankan pada Hukum Tata Negara sebagai hukum yang mengatur bentuk dan lemba-

11 Moh Mahfid MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* edisi revisi, Cet ke-2 (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001), hlm. 63-64.

12 Suwarma Almuchtar, Konsep Dasar Hu kum T ata Neg ara, Modul Pembelajaran Hukum Tata Negara.

ga organisasi negara. Mengomentari definisi tersebut, Usep Ranawidjaja dalam bukunya *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya* (1983: 13) menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pribadi hukum jabatan mencakup serangkaian persoalan mengenai subjek kewajiban, subjek nilai (*waardesubject*), personifikasi, perwakilan, timbul dan lenyapnya kepribadian, serta pembatasan wewenang. Adapun yang dimaksud dengan lingkungan berlakunya hukum adalah lingkungan kekuasaan atau manusia dalam suatu negara.

Van Vollenhoven (1934), dalam bukunya yang berjudul *Statsreechts Overzee*, mengartikan Hukum Tata Negara sebagai hukum yang mengatur masyarakat atas masyarakat hukum bawahan menurut tingkatannya, yang menentukan wilayah dan penduduknya serta menentukan badan-badan beserta fungsi dan kewenangannya. Definisi ini tampak lebih berdimensi sosiologis dengan menitikberatkan pada fungsinya, serta memandang negara sebagai organisasi masyarakat yang di dalamnya terdapat hubungan antara lapisan masyarakat hukum, yaitu membedakannya dalam kelompok masyarakat hukum atas dan bawahan. Hubungan inilah yang diatur oleh Hukum Tata Usaha Negara. Dalam definisi ini tercakup unsur-unsur seperti: hubungan hukum, masyarakat hukum, bawahan dan atasan, badan-badan atau lembaga negara, serta penataan kekuasaan dalam bentuk fungsi dan wewenangnya.

Sarjana Inggris bernama A.V. Dicey (1968) menyebutnya dengan istilah *constitutional law* dalam bukunya *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. Makna definisi yang diajukan menitikberatkan pada pembagian kekuasaan dalam organisasi negara. Disebutkannya bahwa *appears to include all rules which in the state* (1968: 23). Pengertian ini sangat luas, mencakup semua hukum (*all rules*) yang mengatur distribusi kekuasaan negara.

Kranenburg mengajukan pembagian cakupan dalam lapangan hukum ini menjadi:

1. Hukum Tata Negara, yang meliputi hukum mengenai susunan umum dari negara sebagaimana diatur dalam undang-undang dasar dan undang-undang organik.

2. Hukum Tata Usaha Negara, yang mengatur susunan dan wewenang khusus dari alat-alat perlengkapan badan-badan kenegaraan, seperti hukum kepegawaian.

Negara adalah sebuah organisasi besar yang di dalamnya terdapat pemerintah dan rakyat. Di antara keduanya terdapat kekuasaan yang mengatur operasional suatu negeri. Pembentukan Hukum Tata Negara (HTN) tidak dilakukan secara sembarangan, melainkan dilandasi oleh berbagai tujuan berikut:

1. Mengejawantahkan berbagai pengertian dari Undang-Undang Dasar 1945 setelah melalui proses amandemen.
2. Memberikan pemahaman dan kesadaran kepada seluruh masyarakat Indonesia terkait hak dan kewajiban sebagai subjek HTN, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945.
3. Memberikan bantuan pemahaman kepada para pemula dalam meresapi ruang lingkup pengetahuan terkait hukum tata negara yang tepat.
4. Membuat seluruh masyarakat Indonesia akrab dengan teori dan implementasi HTN di Indonesia.
5. Mendukung berbagai studi ilmiah yang dapat dikembangkan secara berkelanjutan terkait HTN.

Objek kajian ilmu Hukum Tata Negara adalah negara, yang dipandang dari sifat atau pengertiannya yang konkret. Artinya, objek ini terikat pada tempat, keadaan, dan waktu tertentu. Hukum Tata Negara merupakan cabang ilmu hukum yang membahas tatanan, struktur kenegaraan, mekanisme hubungan antarlembaga dalam struktur kenegaraan, serta mekanisme hubungan antara struktur negara dan warga negara.

Objek Hukum Tata Negara adalah negara dan konstitusi. Negara menjadi objek kajiannya, dan HTN membahas seluruh aspek hukum yang berkaitan dengan negara. Demikian pula dengan konstitusi: dalam mempelajari Hukum Tata Negara, unsur utama yang wajib dipelajari adalah konstitusi. Artinya, dengan melihat konstitusi, akan diketahui bentuk dan sistem Hukum Tata Negara dari suatu negara.

B. Ruang Lingkup Hukum Tata Negara

Ruang lingkup Hukum Tata Negara adalah struktur umum dari negara sebagai organisasi, yaitu:

1. Bentuk Negara (Kesatuan atau Federasi) dan Bentuk Pemerintahan (Kerajaan atau Republik). Di Indonesia, bentuk negara dapat dicermati dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu negara kesatuan yang berbentuk republik.
2. Sistem Pemerintahan (Presidensial, Parlementer, Monarki absolut). Sistem pemerintahan Indonesia termuat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, yaitu sistem pemerintahan presidensial.
3. Corak Pemerintahan (Diktator praktis, Nasionalis, Liberal, Demokrasi).
4. Sistem Pendelegasian Kekuasaan Negara (Desentralisasi), yang meliputi jumlah, dasar, cara, dan hubungan antara pusat dan daerah.

Ahmad Sukardja mengemukakan bahwa terdapat beberapa ruang lingkup Hukum Tata Negara, yaitu sebagai berikut:

1. Konstitusi sebagai hukum dasar beserta perkembangannya dalam sejarah kenegaraan yang bersangkutan, proses pembentukan dan perubahannya, kekuatan mengikatnya dalam hierarki peraturan perundang-undangan, serta cakupan substansi dan muatan isi sebagai dasar tertulis.
2. Pola dasar ketatanegaraan yang dianut dan dijadikan acuan bagi pengorganisasian institusi, pembentukan, dan penyelenggaraan organisasi negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan dan pembangunan.
3. Struktur kelembagaan negara dan mekanisme hubungan antar organ kelembagaan negara, baik secara vertikal, horizontal, maupun diagonal.
4. Prinsip kewarganegaraan dan hubungan antara negara dengan warga negara, beserta hak-hak dan kewajiban Hak Asasi Manusia,

bentuk dan prosedur pengambilan putusan hukum, serta mekanisme perlawanan terhadap keputusan hukum.[13]

Sementara itu, Usep Ranawidjaja mengemukakan bahwa dalam Hukum Tata Negara terdapat dua bidang pokok, yaitu hukum mengenai kepribadian hukum dari jabatan-jabatan, dan hukum mengenai lingkungan kekuasaan negara, yakni lingkungan manusia, wilayah, dan waktu.[14]

Berkenaan dengan kepribadian hukum dari jabatan-jabatan, Logemann menyatakan bahwa terdapat tujuh objek kajian Hukum Tata Negara, yaitu:

1. Jabatan apa yang terdapat dalam susunan negara,
2. Siapa yang mengadakan jabatan,
3. Bagaimana cara pengisian jabatan,
4. Apa tugas jabatan,
5. Apa wewenang jabatan,
6. Hubungan antar jabatan, dan
7. Batas dari tugas organisasi negara.[15]

Usep Ranawidjaja[16] kemudian menjelaskan 4 (empat) ruang lingkup Hukum Tata Negara, yakni:

1. Struktur umum dari organisasi negara, yang mencakup bentuk negara, bentuk pemerintahan, sistem pemerintahan, corak pemerintahan, sistem pemencaran kekuasaan negara (desentralisasi), garis-garis besar mengenai organisasi pelaksana (perundang-undangan, pemerintahan, peradilan), wilayah negara, hubungan antara negara dengan rakyat, hak politik rakyat, dasar negara, serta ciri-ciri kepribadian negara Republik Indonesia (lagu kebangsaan, bahasa nasional, lambang, bendera, dan sebagainya);
2. Badan-badan ketatanegaraan dalam organisasi negara, meliputi cara pembentukan, susunan, tugas, wewenang, cara kerja, hubungan satu sama lain, dan masa jabatannya;

13 Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara*, Yogyakarta: STPN Press, 2017, hal. 11-12
14 I Gede Yusa (*et.al*), *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang: Setara Press, 2016, hal. 4
15 Ibid
16 Ibid

3. Pengaturan kehidupan politik rakyat, mencakup partai politik, hubungan antara kekuatan-kekuatan politik dengan badan-badan negara, kekuatan politik dan pemilihan umum, arti dan kedudukan golongan kepentingan dan golongan penekan, pencerminan pendapat, serta cara kerja sama antar kekuatan politik (koalisi, oposisi, kerja sama atas dasar kerukunan); dan
4. Sejarah perkembangan ketatanegaraan sebagai latar belakang dari keadaan yang berlaku.

C. Metode Kajian Hukum Tata Negara

Secara keilmuan, dikenal dua pendekatan yang berkembang dalam studi Hukum Tata Negara. Pendekatan pertama melihat fenomena Hukum Tata Negara sebagai masalah yang harus didekati dan ditempatkan sebagai objek kajian yuridis konstitusional, sehingga validitas kebenaran hanya dapat diperoleh dari kajian tersebut. Kebenaran dan validitas pemecahan masalah harus bersifat *staatsrechtlijke*. Metode pemecahan masalah dalam pendekatan ini lebih mengandalkan pendekatan yuridis konstitusional semata.

Pendekatan yang hanya menekankan aspek yuridis konstitusional bersifat lebih sempit dan terbatas, karena memandangnya sebagai fenomena hukum semata. Oleh karena itu, pendekatan ini bersifat monodisipliner. Sebaliknya, pendekatan yang tidak terbatas pada aspek yuridis konstitusional bersifat lebih luas dan multidisipliner.

Jika diamati, pendekatan pertama umumnya dianut oleh para ahli hukum teoretik akademik, sedangkan pendekatan kedua lebih banyak digunakan di kalangan praktisi, politisi, dan pengembang pendidikan politik. Dalam praktiknya, studi Hukum Tata Negara cenderung menggunakan kedua pendekatan tersebut secara saling melengkapi, mengingat masing-masing memiliki keunggulan.

Pendekatan pertama lebih menekankan pada kepastian hukum, tetapi kelemahannya adalah kecenderungan untuk tidak menempatkan kepastian hukum dalam konteks hukum yang dinamis, sehingga dampaknya menjadi kurang adaptif. Sementara itu, pendekatan kedua memiliki kele-

bihan dalam menempatkan kepastian hukum dalam konteks rasa keadilan dan perkembangan dalam mendefinisikan kepastian hukum itu sendiri.

Selain dua pendekatan di atas, terdapat beberapa cara atau metode pendekatan dalam Hukum Tata Negara, yaitu:

1. Pendekatan Yuridis Formil

Metode yuridis formil, atau secara dogmatis, berarti dalam mencari hubungan serta perbedaan dari objek yang diselidiki didasarkan pada faktor-faktor yang berada dalam lingkup ilmu hukum itu sendiri. Yuridis formil berarti menjadi pegangan dalam melakukan penyelidikan terhadap Hukum Tata Negara, karena dalam penyelidikan tersebut harus mengedepankan asas-asas hukum yang menjadi dasar suatu peraturan. Contohnya: suatu aturan tidak boleh bertentangan dengan aturan yang tingkatannya lebih tinggi. Asas-asas hukum yang mendasari ketentuan peraturan, seperti: perundang-undangan tidak boleh menyimpang dari Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945).

2. Pendekatan Filosofis pada Pandangan Hidup Bangsa

Metode pendekatan filosofis adalah pendekatan kajian secara menyeluruh dan holistik yang menjadikan Hukum Tata Negara sebagai kajian yang terbuka dan mendalam dalam konteks negara demokratis. Dalam pendekatan filosofis, kajian Hukum Tata Negara menyentuh paradigma dalam menganalisis suatu masalah yang didasarkan pada hukum positif yang berpijak pada Pancasila dan UUD 1945. Kajian Hukum Tata Negara dalam konteks filosofis selalu dapat ditemukan mengatur tiga kelompok materi muatan, yaitu:[17]

a. Adanya pengaturan tentang perlindungan hak asasi manusia dan warga negara
b. Adanya pengaturan tentang susunan ketatanegaraan suatu negara yang mendasar
c. Adanya pembatasan dan pembagian tugas-tugas ketatanegaraan yang juga mendasar

17 Sri Sumantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, (cet, 1, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2014), h. 37

3. Pendekatan Sosiologis

Pendekatan kemasyarakatan, khususnya politik, berarti bahwa ketentuan yang berlaku pada hakikatnya merupakan hasil keputusan politis. Pendekatan kajian sosiologis dalam Hukum Tata Negara (HTN) menyoroti bahwa kajian Hukum Tata Negara tidak hanya sebagai norma hukum yang formal, tetapi juga sebagai gejala sosial yang dipengaruhi dan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Pendekatan ini mengkaji dan memahami aturan hukum tata negara, seperti konstitusi, sistem pemerintahan, dan hak warga negara, dalam praktik serta interaksinya dengan aspek sosial, budaya, dan politik. Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam pendekatan sosiologis kajian Hukum Tata Negara, yaitu:

1. Pentingnya konteks sosial: pendekatan sosiologis tidak hanya fokus pada teks peraturan perundang-undangan, tetapi juga melihat bagaimana aturan tersebut diterapkan dan berdampak pada masyarakat.
2. Hubungan antara hukum dan masyarakat: pendekatan ini berusaha memahami bagaimana hukum tata negara mempengaruhi dan dipengaruhi oleh berbagai aspek kehidupan sosial, seperti nilai-nilai budaya, kekuatan politik, dan perilaku sosial.
3. Perilaku hukum: pendekatan sosiologis juga mempelajari bagaimana orang berinteraksi dengan hukum tata negara dalam kehidupan sehari-hari, termasuk bagaimana mereka memahami, mematuhi, atau menolak aturan tersebut.
4. Fungsi hukum: pendekatan ini melihat hukum tata negara bukan hanya sebagai sarana pengendalian perilaku, tetapi juga sebagai alat untuk mencapai tujuan-tujuan sosial, seperti menjamin keadilan, stabilitas, dan kemakmuran masyarakat.
5. Perubahan sosial: pendekatan sosiologis juga memperhatikan bagaimana hukum tata negara bereaksi terhadap perubahan sosial dan politik, serta bagaimana hukum tersebut mempengaruhi dinamika sosial.

4. Pendekatan Historis

Pendekatan historis adalah pendekatan yang menggunakan sudut pandang sejarah. Metode historis merupakan studi tentang masa lalu dengan menggunakan paparan dan penjelasan. Pendekatan kajian dengan metode historis dalam Hukum Tata Negara bertujuan untuk merekonstruksi masa lalu secara sistematis dan objektif dengan cara mengumpulkan, menilai, memverifikasi, dan mensintesis bukti untuk menetapkan fakta dan mencapaikesimpulan.[18]

Dalam kajian historis, Hukum Tata Negara diarahkan untuk menelusuri jejak kesejarahan konstitusi, contohnya: kronologis pembentukan. Dalam melakukan pendekatan terhadap objek yang diselidiki, digunakan sudut pandang sejarah, misalnya: lahirnya suatu lembaga negara yang baru tidak terlepas dari pengaruh kekuatan politik, keadaan politik saat itu, dan faktor-faktor lainnya yang semuanya dapat ditinjau dari sudut pandang sejarah.

Konstitusi sebagai dokumen formal mengandung substansi sebagai berikut:

a. Konstitusi merupakan hasil perjuangan bangsa di masa lampau
b. Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk masa sekarang maupun masa yang akan datang
c. Konstitusi merupakan kehendak untuk memandu perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa
d. Tahapan tertinggi dalam perkembangan ketatanegaraan bangsa

Pendekatan historis dalam kajian Hukum Tata Negara dapat ditemukan secara substansial pada Pembukaan UUD 1945 maupun dalam batang tubuhnya. Pembukaan UUD 1945 menyatakan bahwa sesungguhnya kemerdekaan adalah hak segala bangsa, dan oleh karena itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan. Dalam batang tubuh UUD 1945 dapat ditemukan paham kedaulatan rakyat, bentuk negara kesatuan, dan bentuk pemerintahan republik.

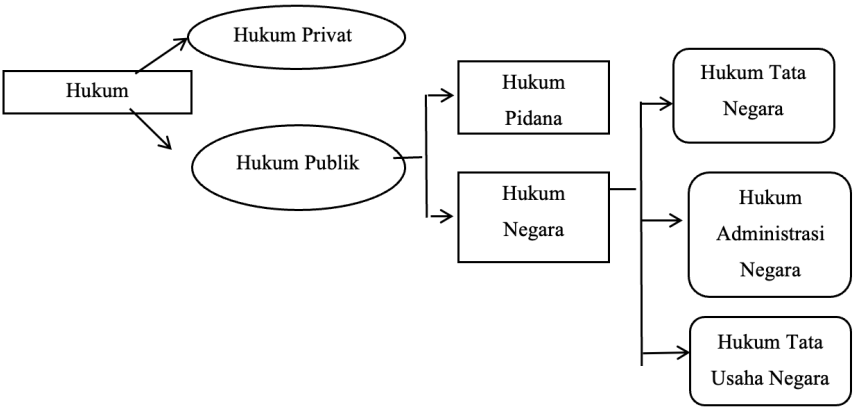
18 Hasan dan Iqbal, Metodologi penelitian dan aplikasinya, Jakarta : Ghilmia Indonesia, 2002, hal. 22

D. Korelasi Hukum Tata Negara Dengan Ilmu Hukum Lainnya

Ilmu Negara diambil dari istilah bahasa Belanda *Staatler*, yang berasal dari istilah bahasa Jerman *Staatslehre*. Dalam bahasa Inggris disebut *theory of state*, dan dalam bahasa Perancis *Théorie d'État*. Ilmu Negara adalah ilmu yang menyelidiki asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara dan hukum tata negara. George Jellinek dikenal sebagai Bapak Ilmu Negara. Ia membagi ilmu kenegaraan menjadi dua bagian, yaitu: a) ilmu negara dalam arti sempit (*staatswissenschaften*), dan b) ilmu pengetahuan hukum (*rechtwissenschaften*).

Ilmu pengetahuan hukum (*rechtwissenschaften*) menurut Jellinek adalah hukum publik yang menyangkut soal kenegaraan, misalnya hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pidana, dan sebagainya. Ilmu politik menurut Hoetink merupakan semacam sosiologi negara. Ilmu Negara dan hukum tata negara menyelidiki kerangka yuridis dari negara, sedangkan ilmu politik menyelidiki bagian yang berada di sekitar kerangka tersebut. Oleh karena itu, keduanya menggambarkan bahwa masing-masing menyelidiki objek yang sama, yaitu negara, tetapi perbedaannya terletak pada metode yang digunakan. Ilmu Negara menggunakan metode yuridis, sedangkan ilmu politik menggunakan metode sosiologis.

Menurut Barents, hukum tata negara digambarkan sebagai kerangkanya, sedangkan ilmu politik merupakan "daging" yang berada di sekitarnya. Perbedaannya adalah bahwa Ilmu Negara menitikberatkan pada sifat-sifat teoritis mengenai asas-asas pokok dan pengertian-pengertian pokok tentang negara, sehingga ilmu Negara bersifat kurang dinamis. Sementara itu, ilmu politik lebih menitikberatkan pada gejala-gejala kekuasaan, baik yang berkaitan dengan organisasi negara maupun yang memengaruhi pelaksanaan tugas-tugas negara. Oleh karena itu, ilmu politik bersifat dinamis dan hidup.



Gambar 1 Gambaran Ilmu Hukum Tata Negara

E. Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara

Dinamika berarti perubahan yang terjadi secara terus-menerus. Dalam konteks Hukum Tata Negara, dinamika mencerminkan bagaimana aturan-aturan dasar negara berkembang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, perubahan politik, dan tantangan zaman. Beberapa faktor yang mendorong perubahan atau dinamika hukum tata negara antara lain: 1) perubahan politik (misalnya: dari otoriter ke demokratis), 2) tuntutan reformasi masyarakat, 3) perubahan konstitusi atau amandemen UUD, 4) globalisasi dan integrasi internasional, dan 5) perkembangan teknologi dan informasi yang memengaruhi tata kelola pemerintahan.

Tata hukum Indonesia ditetapkan oleh masyarakat hukum Indonesia sejak lahirnya Negara Indonesia pada 17 Agustus 1945. Pada saat berdirinya Negara Indonesia, terbentuklah tata hukumnya. Hal ini dinyatakan dalam Proklamasi Kemerdekaan: "Kami bangsa Indonesia dengan ini menyatakan Kemerdekaan Indonesia." Hukum Tata Negara, sebagai salah satu cabang dari ilmu hukum, selalu mengalami perkembangan dan bersifat dinamis. Hal ini disebabkan persoalan-persoalan dalam bidang hukum tata negara sangat dipengaruhi oleh realitas politik yang terjadi.

Pada masa Orde Lama, misalnya, kajian di bidang ketatanegaraan hanya terfokus pada persoalan-persoalan mengenai pembentukan pondasi Republik ini, seperti konstitusi negara yang masih berubah-ubah dan

jatuh bangunnya kabinet pada era Kabinet Parlementer. Memasuki era Orde Baru, perkembangan ketatanegaraan relatif stagnan. Pemikiran hukum tata negara, baik secara langsung maupun tidak langsung, menjadi terhegemoni. Keadaan ini merupakan akibat dari karakter kekuasaan rezim Orde Baru yang "membungkam" perkembangan demokrasi. Ketika "keran" demokrasi di Indonesia terbuka lebar—yang ditandai oleh berakhirnya kekuasaan Orde Baru—terjadi dampak luas terhadap praktik kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Keadaan ini turut memengaruhi konsep-konsep dan gagasan baru dalam membangun format ketatanegaraan Indonesia yang ideal.

Teori Hukum Tata Negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat ketika bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dan warga negara. Demokrasi pula yang memungkinkan adanya kebebasan dan otonomi akademis untuk mengkaji berbagai teori yang melahirkan pilihan-pilihan sistem dan struktur ketatanegaraan dalam rangka mewadahi berbagai tuntutan tersebut.

Tuntutan perubahan sistem perwakilan diikuti oleh munculnya perdebatan mengenai sistem pemilihan umum (misalnya antara sistem distrik dan proporsional, atau antara *stelsel* daftar terbuka dan tertutup), serta struktur parlemen (misalnya perihal kamar-kamar parlemen dan keberadaan DPD). Tuntutan akan hubungan pusat dan daerah yang lebih berkeadilan diiringi dengan kajian-kajian teoritis mengenai bentuk negara dan model-model penyelenggaraan otonomi daerah.

Tuntutan-tuntutan tersebut mencakup berbagai aspek. Kerangka aturan dan kelembagaan yang ada menurut Hukum Tata Negara positif pada saat itu tidak lagi sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kehidupan masyarakat. Di sisi lain, berbagai kajian teoritis telah muncul dan memberikan alternatif kerangka aturan dan kelembagaan yang baru. Akibatnya, Hukum Tata Negara positif mengalami "deskralisasi". Hal-hal yang sebelumnya tidak dapat dipertanyakan pun mulai digugat. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dipertanyakan. Demikian pula dengan kekuasaan Presiden yang dinilai terlalu besar karena memegang

kekuasaan pemerintahan sekaligus kekuasaan dalam pembentukan undang-undang. Berbagai tuntutan perubahan tersebut berujung pada dorongan untuk mengubah UUD 1945 yang telah lama disakralkan.

Pasca pemerintahan Orde Baru, terjadi perubahan mendasar dalam kehidupan demokrasi dan politik di Indonesia. Keadaan ini turut memengaruhi kehidupan bernegara, yang menjadi objek kajian hukum tata negara. Negara, dalam mengorganisasikan pemerintahan, bergantung dan taat pada seperangkat hukum serta prinsip-prinsip fundamental yang telah digariskan dalam konstitusi. Konstitusionalisme merupakan salah satu prasyarat dari demokrasi, karena demokrasi mengandaikan adanya pembatasan kewenangan kekuasaan yang diatur dalam suatu perangkat hukum yang jelas.

Gelombang pasang Era Reformasi di Indonesia pada tahun 1998 telah mendorong terjadinya perubahan besar dalam sistem dan praktik ketatanegaraan Indonesia. Sejak Era Reformasi, kehidupan ketatanegaraan Indonesia menjadi lebih dinamis. Fondasi penting dari dinamika ketatanegaraan tersebut adalah reformasi konstitusi yang memungkinkan terjadinya perubahan atau amandemen terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Sebelum dilakukan perubahan, jumlah butir ketentuan dalam naskah asli Undang-Undang Dasar 1945 hanya terdiri atas 71 butir ketentuan. Setelah dilakukan perubahan sebanyak empat kali dalam satu rangkaian proses dari tahun 1999 hingga 2002, jumlah butir ketentuan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meningkat drastis menjadi 199 butir. Dari jumlah tersebut, hanya 25 butir ketentuan yang berasal dari naskah asli yang disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada 18 Agustus 1945. Sebanyak 174 butir ketentuan selebihnya, atau lebih dari 300 persen, merupakan ketentuan yang benar-benar baru.

Mengenai konstitusi, pembuatan konstitusi idealnya dilakukan ketika suatu bangsa telah mencapai kematangan politik dan hukum. Proses pembuatan konstitusi sebelum kematangan tersebut hanya akan melahirkan sebuah kodifikasi yang prematur, sebagaimana tercermin dalam Dinamika Konstitusi Indonesia:

1. UUD 1945 tanggal 18 Agustus 1945;
2. UUD RIS 1949 tanggal 27 Desember 1949;
3. UUDS 1950 tanggal 27 Agustus 1950;
4. UUD 1945 tanggal 5 Juli 1959.

Selanjutnya, dalam dinamika kelembagaan juga terjadi pergeseran, yaitu:

1. UUD 1945 sebelum perubahan menganut prinsip supremasi MPR karena MPR merupakan Lembaga Tertinggi Negara. Oleh karena itu, MPR membagi-bagi kekuasaan negara.

2. MPR memiliki kekuasaan yang tidak terbatas, dengan kewenangan menetapkan UUD dan GBHN (Pasal 3), mengubah UUD (Pasal 37), serta memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pasal 6 ayat 2).
3. UUD 1945 hasil amandemen mengurangi kedudukan dan kewenangan MPR secara signifikan.
4. UUD 1945 hasil perubahan menganut prinsip supremasi konstitusi, di mana UUD 1945 menjadi norma tertinggi yang membagi kekuasaan negara secara terpisah.
5. MPR memiliki kewenangan untuk mengubah dan menetapkan UUD, melantik Presiden dan Wakil Presiden, serta memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden sesuai ketentuan UUD.
6. Sebelum amandemen, kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden sangat besar.
7. Presiden dipilih oleh MPR, memiliki masa jabatan yang tidak terbatas, serta memiliki kewenangan membentuk undang-undang, menetapkan PERPPU, memegang kekuasaan pemerintahan, dan sebagainya sebagaimana diatur dalam UUD 1945.
8. Setelah perubahan UUD 1945, kekuasaan Presiden mengalami pergeseran, terutama dalam pembatasan masa jabatan, tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, dan dipilih langsung melalui pemilihan umum dalam satu pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik.

9. UUD 1945 hasil amandemen mengatur mekanisme pemberhentian Presiden (impeachment) dan memperkuat posisi lembaga legislatif melalui restrukturisasi kelembagaan.
10. DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang serta memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPR juga dapat mengajukan hak angket, interpelasi, dan menyatakan pendapat terhadap pemerintah.

Pada sisi lain, pembentukan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) sejak tahun 2003, yang merupakan produk perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berperan penting dalam mendinamisasi kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Melalui kewenangan yang dimilikinya, MKRI sebagai peradilan tata negara memberikan lapangan empirik bagi praktik yudisial di bidang Hukum Tata Negara. Sebelum berdirinya MKRI, Hukum Tata Negara tidak memiliki lahan praktik selain praktik nonyudisial di lingkungan lembaga politik. Kehadiran MKRI memungkinkan berbagai pihak dari beragam latar belakang untuk mengajukan permohonan perkara guna memperoleh putusan dari Majelis Hakim Konstitusi atas persoalan ketatanegaraan yang mereka hadapi. Berdasarkan hal tersebut, Hukum Tata Negara Indonesia berkembang pesat dari waktu ke waktu. Perkembangan kehidupan ketatanegaraan Indonesia dewasa ini mulai menggeser praktik Hukum Tata Negara dari orientasi yang terlalu politis menuju orientasi yang lebih praktis. Perkembangan ini menunjukkan bahwa Hukum Tata Negara kini menempati posisi penting dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

Seiring dengan bangkitnya kesadaran konstitusional di kalangan warga negara Indonesia, yang antara lain tercermin dari banyaknya permohonan perkara di MKRI, muncul kebutuhan akan Hukum Tata Negara yang berorientasi lebih teknis-yuridis. Bidang Hukum Tata Negara yang sebelum Era Reformasi relatif kurang populer, baik di kalangan mahasiswa hukum, mahasiswa secara umum, maupun masyarakat luas, kini mulai disadari sebagai bidang hukum yang penting diketahui oleh berbagai kalangan. Hal ini kemudian menciptakan kebutuhan akan pengetahuan Hukum Tata Negara di kalangan masyarakat umum.

Dinamika Hukum Tata Negara merujuk pada perkembangan, perubahan, dan adaptasi norma-norma serta praktik-praktik hukum yang

mengatur sistem ketatanegaraan dalam suatu negara. Hukum Tata Negara itu sendiri merupakan cabang dari hukum publik yang mengatur struktur dan kewenangan lembaga negara, hubungan antar lembaga negara, serta hubungan antara negara dan warga negaranya

.

DIVYA MEDIA PUSTAKA

PERGERAKAN MAHASISWA ISLAM INDONESIA

BAB 2

SUMBER HUKUM TATA NEGARA

Pada bagian ini akan dibahas mengenai sumber hukum dari Hukum Tata Negara. Oleh karena itu, pemahaman terhadap sumber hukum ini sangat penting dalam kerangka studi Hukum Tata Negara. Mempelajari sumber hukum tidak hanya bertujuan untuk pemahaman, tetapi juga menyangkut studi terhadap kualitas hukum tersebut. Studi ini mencakup kualitas keterkaitan antara isi muatan kaidah hukum dengan sumbernya. Selain itu, mencakup pula konsistensi bentuk formal dari kaidah hukum tersebut. Dalam HTN, isi hukum menentukan kualitas hukum itu sendiri, demikian pula bentuk hukum menentukan derajat kekuatan hukum tersebut. Dengan demikian, studi mengenai sumber hukum mencakup kajian terhadap isi maupun validitas bentuknya (*welborn* dan *kenborn*).

A. Konsepsi Sumber Hukum

Sumber hukum memiliki istilah yang berbeda-beda. Istilah sumber hukum memiliki banyak arti yang sering menimbulkan kesalahpahaman, kecuali jika ditelusuri artinya secara mendalam. Dalam ranah hukum, kita akan menemukan berbagai macam pengetahuan tentang hukum yang telah diatur berdasarkan undang-undang atau hukum yang diatur berdasarkan kebiasaan atau adat istiadat setempat. Ketika seseorang melakukan suatu kesalahan dan melanggar hukum tersebut, pelakunya akan dikenai sanksi pidana atau sanksi sosial, tergantung pada jenis hukum yang dilanggarnya. Seseorang yang diberi tugas untuk menjatuhkan hukuman kepada pelaku pelanggaran hukum pun tidak dapat bertindak sewenang-wenang dalam memberikan hukuman, melainkan harus berdasarkan acuan atau sumber hukum yang berlaku.

Oleh karena itu, penting bagi kita untuk mengetahui sumber hukum yang berlaku, agar sebagai warga negara yang taat hukum, kita juga dapat memahami bagaimana suatu hukum dapat diberlakukan terhadap pelaku

pelanggaran hukum. Dengan demikian, muncul pertanyaan: apa yang dimaksud dengan sumber hukum?

Peristilahan sumber hukum berbeda dengan istilah dasar hukum, landasan hukum, ataupun payung hukum. Dasar hukum atau payung hukum merupakan *legal basis* atau *legal ground*, yaitu norma hukum yang mendasari suatu tindakan atau perbuatan hukum tertentu sehingga dapat dianggap sah atau dibenarkan secara hukum. Sementara itu, sumber hukum lebih merujuk pada tempat asal suatu nilai atau norma tertentu berasal.[19]

1. Sejalan dengan pengertian tersebut, Utrecht menyatakan bahwa sumber hukum, jika ditinjau dari segi sejarah, memiliki dua arti:
2. Sumber hukum dalam arti pengenalan hukum.
3. Sumber hukum dalam arti tempat asal pembentukan ikatan hukum memperoleh bahan, dan dalam arti sistem-sistem hukum tempat hukum positif suatu negara tumbuh.

Dalam konteks pemikiran Utrecht, sumber hukum berfungsi untuk menelusuri perkembangan hukum dari masa ke masa, sehingga dapat diketahui proses pertumbuhan, perkembangan, dan perubahan-perubahan hukum yang berlaku di suatu negara.[20]

Menurut pandangan ahli sejarah, sumber hukum adalah undang-undang atau dokumen lain yang memiliki nilai undang-undang. Bagi ahli sosiologi dan antropologi, sumber hukum justru adalah masyarakat secara keseluruhan. Sementara itu, menurut ahli ekonomi, sumber hukum adalah hal-hal yang tampak dalam kehidupan ekonomi. Hal ini berbeda dengan pandangan ahli agama yang menganggap bahwa sumber hukum tidak lain adalah kitab-kitab suci. Pandangan tersebut juga berbeda dengan pandangan para filsuf, yang menyatakan bahwa sumber hukum adalah segala ukuran yang digunakan untuk menentukan apakah suatu hukum adil, mengapa orang menaati hukum, dan sebagainya.[21]

19 Jimly Asshiddqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta : Radja grafindo persada, 2022, h. 121
20 Lihat, Titik Triwulan Tutik, Opcit, h. 36
21 Lihat Agus Riewanto dkk, *Hukum Tata Negara*, Ed. 1, Cet. 1. Depok: Rajawali Pers, 2023, h. 17

Dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/2000, Pasal 1 ditentukan bahwa:

1. Ayat (1): Sumber hukum adalah sumber yang dijadikan bahan untuk penyusunan peraturan perundang-undangan.
2. Ayat (2): Sumber hukum terdiri atas sumber hukum tertulis dan tidak tertulis.
3. Ayat (3): Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, dan batang tubuh Undang-Undang Dasar 1945.

Dalam ketetapan MPR tersebut, Pancasila ditetapkan sebagai sumber dari segala sumber hukum negara. Selain itu, ketetapan ini juga mengatur hierarki peraturan perundang-undangan, yang dimulai dari UUD 1945, diikuti oleh Ketetapan MPR, Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan Daerah.

Sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan-aturan yang bersifat memaksa dan memiliki sanksi tegas apabila dilanggar. Istilah ini juga merujuk pada tempat atau asal-mula dari mana hukum berasal. Sumber hukum berfungsi sebagai landasan dalam pembuatan peraturan hukum serta menjadi rujukan bagi pengadilan dalam memutuskan perkara.

Sumber hukum merupakan segala hal yang menimbulkan aturan-aturan dengan kekuatan hukum yang bersifat memaksa, yaitu aturan-aturan yang apabila dilanggar akan mengakibatkan sanksi yang tegas dan nyata. Sumber hukum juga dapat diartikan sebagai asal-usul undang-undang, yaitu aturan yang mengikat dan memungkinkan setiap negara mengatur wilayah serta tindakan warga negaranya.

Istilah "sumber hukum" kadang-kadang merujuk pada kedaulatan atau pusat otoritas dari mana hukum memperoleh validitasnya. Kamus Besar Bahasa Indonesia menjelaskan bahwa sumber hukum adalah semua

tulisan, dokumen, manuskrip, dan lain-lain yang digunakan suatu bangsa sebagai pedoman hidup pada waktu tertentu.

Dengan demikian, sumber hukum dapat diartikan sebagai bahan atau dasar tempat hukum dibuat dan dibentuk, proses pembuatannya, serta wujud hukum itu sebagaimana dapat dilihat, diraba, dan dirasa. Menurut buku *Pengantar Hukum Indonesia* karya Rahman Amin (2019), sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat membentuk negara hukum dan tempat di mana negara hukum itu berada.[22]

Dari sumber hukum inilah lahir peraturan-peraturan yang bersifat wajib dan mengikat. Ketika aturan dilanggar, hukuman berat dan nyata dijatuhkan kepada pelanggar. Dalam konsep hukum tata negara, sumber hukum tata negara dapat dipahami dalam beberapa pengertian, yakni:

1. Sumber hukum dalam pengertian sebagai asalnya hukum, yaitu berupa keputusan penguasa yang berwenang untuk memberikan keputusan tersebut; artinya, keputusan itu harus berasal dari penguasa yang memiliki kewenangan.
2. Sumber hukum dalam pengertian sebagai tempat ditemukannya peraturan-peraturan hukum yang berlaku, yang berbentuk UUD 1945, Ketetapan MPR, UU, Perppu, PP, Kepres, dan Perda.
3. Sumber hukum dalam pengertian sebagai hal-hal yang dapat atau seyogianya memengaruhi penguasa dalam menentukan hukumnya, misalnya keyakinan akan hukumnya, rasa keadilan, ataupun perasaan akan hukum.

Sumber hukum juga dapat dikategorikan dalam Ilmu Hukum sebagai sumber pengenalan hukum (*kebron van het recht*), yaitu sumber hukum yang mengharuskan untuk menyelidiki asal dan tempat ditemukannya hukum. Sumber ini merupakan asal nilai-nilai yang menyebabkan timbulnya atau lahirnya aturan hukum, yaitu sumber hukum yang membahas asal sumber nilai yang menjadi dasar terbentuknya aturan hukum.

Konsepsi sumber hukum merujuk pada asal atau dasar dari mana hukum itu berasal atau memperoleh kekuatan mengikatnya. Dalam kajian hukum, istilah "sumber hukum" dapat dipahami dalam dua pengertian utama:

22 Rahman Amin, *Pengantar hukum Indonesia*, Sleman: Deepublish, 2019, h. 23

1. Sumber Hukum dalam Arti Formil

Sumber hukum formil adalah bentuk atau wadah yang memberikan kekuatan mengikat kepada suatu aturan hukum. Ini adalah tempat di mana kita dapat "melihat" hukum secara nyata dan resmi. Contoh sumber hukum formil antara lain: Undang-undang (UU, Peraturan Pemerintah, dan sebagainya), kebiasaan (*customs* atau adat yang diakui oleh hukum), yurisprudensi (putusan-putusan hakim terdahulu yang dijadikan acuan), traktat atau perjanjian internasional, serta doktrin (pendapat para ahli hukum, meskipun tidak mengikat secara langsung).

Dalam konteks hukum tata negara, menurut Usep Ranawijaya, sumber hukum merupakan bentuk perumusan kaidah-kaidah hukum tata negara yang terdapat di dalam masyarakat, dari mana kita dapat mengetahui apa yang menjadi hukum itu. Sumber hukum dalam arti formil ini dikenal dalam Bahasa Belanda dengan istilah *Kenbron.*[23]

2. Sumber Hukum dalam Arti Materiel

Sumber hukum materiel adalah faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, budaya, atau sejarah yang melatarbelakangi lahirnya suatu hukum. Sumber ini lebih bersifat substansial dan tidak selalu terlihat secara eksplisit dalam bentuk aturan. Contoh sumber hukum materiel antara lain: kondisi sosial masyarakat, nilai-nilai budaya atau agama, kebutuhan ekonomi, serta tekanan politik atau kekuasaan. Mengikuti pandangan para ahli hukum yang membedakan sumber hukum ke dalam dua pengertian, yaitu sumber hukum materiel dan sumber hukum formil sebagaimana disebutkan di atas, maka secara kategoris penggolongan sumber hukum juga harus dibedakan menjadi sumber hukum materiel dan sumber hukum formil.

Terkait hal ini, Soetandyo Wignjosoebroto berpendapat bahwa terdapat dua macam sumber hukum yang dikenal. Yang pertama disebut sumber hukum formil (dalam kepustakaan ilmu hukum berbahasa Belanda dikenal sebagai *formele rechtsbron*), dan yang kedua disebut sumber hukum materiel (dalam kepustakaan yang sama dikenal sebagai *materiele rechtsbron*).

---

23 Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Dasar Dasarnya, Jakarta : Ghalia Indonesia, h. 22

Perlu diperhatikan bahwa kualifikasi 'formil' dan 'materiel' di sini merujuk pada sumber hukumnya dan bukan pada hukumnya. Oleh karena itu, agar tidak menimbulkan salah paham, dalam Bahasa Indonesia istilah *formele rechtsbron* dan *materiele rechtsbron* sering diterjemahkan dengan menambahkan kata 'yang' setelah kata 'sumber hukum', sehingga diperoleh istilah 'sumber hukum yang formil' dan 'sumber hukum yang materiel'.[24]

Pengertian Sumber Hukum Menurut Para Ahli:

1. CST Kansil menyatakan bahwa dalam bukunya *Pengantar Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, sumber hukum adalah segala sesuatu yang dapat menimbulkan aturan yang memaksa, yaitu aturan yang jika dilanggar akan menimbulkan sanksi yang berat dan nyata.[25]
2. Bagir Manan menyatakan bahwa sumber hukum adalah sesuatu yang memerlukan kehati-hatian dalam penyusunan kata agar tidak menimbulkan kesalahan, apalagi penyesatan. Dengan demikian, sumber hukum adalah tempat terlihatnya perwujudan hukum yang memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, perlu diperhatikan faktor-faktor yang dapat mempengaruhi hukum, seperti tempat hukum tersebut berada dan standar yang digunakan sebagai dasarnya.
3. Algra menyatakan bahwa sumber hukum materiel adalah asal bahan yang kemudian menjadi hukum. Sumber hukum ini berperan dalam pembentukan hukum yang mencakup hubungan sosial, kekuatan politik, serta situasi sosial, ekonomi, budaya, agama, dan sebagainya. Sumber hukum formil adalah hukum tempat munculnya kekuatan pengaturan. Hal ini berkaitan dengan alasan mengapa suatu undang-undang bersifat formal, seperti hukum, perjanjian antarnegara, yurisprudensi, dan adat.
4. Van Apeldoorn mengemukakan beberapa jenis sumber hukum yang sah, yaitu:

24 Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 80-81

25 C.S.T. Kansil, Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 1989, h. 76

a. Sumber hukum sejarah (*rechtsbron en historical chezin*), yakni tempat di mana hukum dapat ditemukan dari perspektif sejarah.

b. *Makna sosiologis sumber hukum* (*rechtsbron en sociologie zin*), yaitu salah satu faktor penentu isi hukum positif, seperti status agama, keyakinan, budaya, dan sebagainya.

c. Sumber hukum dalam arti filosofis (*rechtsbron en philosophie schezin*), yang menunjukkan asal-usul isi hukum.

Sebagai sumber hukum dalam pengertian formil, hal ini dapat dipandang sebagai proses hukum positif yang mengarah pada hukum yang berlaku dan mengikat hakim serta warga negara.

5. Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa sumber hukum sebagai asas hukum adalah sesuatu yang menjadi permulaan dari suatu hak, misalnya kehendak Tuhan, akal manusia, atau jiwa rakyat.

   Sebagai sumber validitas, hal tersebut memberikan kewenangan untuk menerapkan hukum secara formal, misalnya oleh pihak yang berwenang atau oleh masyarakat. Sebagai sumber tempat hukum dapat diketahui, misalnya melalui dokumen, undang-undang, atau batu bertulis. Sebagai sumber peraturan perundang-undangan, sumber hukum ini berperan sebagai dasar yang menghasilkan suatu undang-undang.

B. Sumber Hukum Tata Negara Indonesia

Khusus dalam bidang ilmu Hukum Tata Negara, pada umumnya yang diakui sebagai sumber hukum adalah:

1. Undang-Undang Dasar dan peraturan perundang-undangan,
2. Yurisprudence peradilan,
3. Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention*,
4. Hukum internasional tertentu,
5. Doktrin ilmu Hukum Tata Negara.

Sumber hukum dalam arti sebagai asal Hukum Tata Negara berkaitan dengan kewenangan penguasa, yaitu:

1. Adanya suatu peraturan hukum yang dikeluarkan;
2. Adanya kewenangan sebagai syarat mutlak untuk sahnya keputusan;
3. Kewenangan yang dimiliki oleh penguasa harus memiliki dasar hukum.

Sumber dalam arti tempat ditemukannya Hukum Tata Negara adalah sumber yang membahas mengenai macam-macam, jenis, bentuk, dan peraturan—terutama yang tertulis—dapat berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, atau peraturan lainnya.

Sumber dalam arti sebagai hal-hal yang dapat memengaruhi penentuan Hukum Tata Negara berarti bahwa dalam menciptakan hukum positif yang baik dan adil sesuai dengan keadaan dan kebutuhan, harus diperhatikan hal-hal seperti keyakinan, rasa keadilan, serta perasaan hukum yang hidup dalam masyarakat.

Bagir Manan mengemukakan bahwa sumber Hukum Tata Negara mencakup sumber hukum dalam arti materiel dan sumber hukum dalam arti formal. Sumber hukum materiel Tata Negara adalah sumber yang menentukan isi kaidah Hukum Tata Negara, misalnya: dasar dan pandangan hidup bernegara, serta kekuatan-kekuatan politik yang berpengaruh pada saat perumusan kaidah-kaidah Hukum Tata Negara.[26]

Sedangkan sumber hukum Tata Negara dalam arti formal, menurut Bagir Manan, terdiri atas: hukum perundang-undangan ketatanegaraan, hukum adat ketatanegaraan, hukum kebiasaan ketatanegaraan, yurisprudence ketatanegaraan, hukum perjanjian internasional ketatanegaraan, dan doktrin ketatanegaraan.[27]

Dalam kaidah Hukum Tata Negara, sumber hukum dapat dibedakan dalam dua pengertian. *Pertama*, sumber hukum yang menunjukkan pengertian terhadap apa yang dijadikan materi atau muatan dari Hukum Tata Negara. Pengertian ini dikenal sebagai sumber hukum dalam arti material atau disebut *welborn*. Dalam arti *welborn* ini, analisis sumber hukum akan menjawab pertanyaan kritis mengenai bahan atau materi dari hukum ter-

26 Sirajuddin dan Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Setara Press, 2015, h. 11
27 Ibid, h 12

sebut. Berangkat dari analisis sumber hukum ini, dapat ditentukan apakah dilihat dari isinya hukum tersebut memiliki kekuatan hukum atau tidak.

Kedua, sumber hukum dalam arti formal (*kenbron*) berkaitan dengan pertanyaan "bagaimana bentuk hukum itu?". Berdasarkan pertanyaan tersebut, akan muncul berbagai jenis Hukum Tata Negara. Selanjutnya, hal ini dikaitkan dengan Tata Urutan Perundang-undangan yang diatur dalam Tap MPRS No. XX/MPRS/1966. Dengan demikian, akan diketahui sumber hukum Tata Negara dalam arti formal.

Sumber hukum dalam arti formal dipandang lebih penting dalam Hukum Tata Negara. Akan tetapi, kajian terhadap sumber hukum dalam arti material juga penting, karena keduanya memberikan sumbangan terhadap penentuan kualitas dan validitas hukum tersebut.

Sumber hukum dalam Hukum Tata Negara mencakup beberapa hal yang akan dijabarkan berikut.

1. Sumber Hukum Materiel

Sumber hukum materiel adalah tempat di mana bahan hukum diambil. Sumber ini merupakan faktor yang membatasi distribusi hukum dan berkaitan dengan isi hukum, misalnya hukum pidana. Aspek penting dari hukum pidana meliputi pengaturan tentang tindak pidana, pelanggaran administratif, dan kejahatan lainnya. Sementara itu, aspek penting dari hukum perdata adalah pengaturan urusan orang sebagai subjek hukum, barang sebagai objek hukum, kontrak, perjanjian, bukti, dan resep.

Sumber hukum materiel menentukan isi suatu peraturan atau standar hukum yang bersifat wajib. Sumber ini memiliki hubungan erat dengan keyakinan atau perasaan individu serta pendapat umum yang dapat memengaruhi isi undang-undang. Sumber hukum materiel dapat berasal dari keadilan masyarakat, opini publik, kondisi sosial ekonomi, sejarah, sosiologi, hasil penelitian ilmiah, filsafat, tradisi, agama, moralitas, perkembangan internasional, geografi, kebijakan hukum, dan lain-lain.

Sumber hukum materiel merupakan aspek yang mendukung pembentukan hukum dan diperlukan dalam menyelidiki asal-usul serta isi hukum. Contohnya adalah Pancasila yang menjadi pandangan hidup bangsa dan menjiwai setiap peraturan hukum. Pancasila juga berfungsi sebagai

alat penguji setiap peraturan hukum, sekaligus menjadi norma fundamental hukum yang tertinggi, yang kemudian diikuti oleh norma-norma hukum di bawahnya.

Pancasila sebagai sumber hukum materiel tidak hanya menjiwai, tetapi juga harus dilaksanakan dan tercermin dalam setiap peraturan hukum di Indonesia. Oleh karena itu, hukum Indonesia harus bersumber dari Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum.

2. Sumber Hukum Formil

Sumber hukum formil merupakan sumber hukum yang dikenal dalam bentuk formal, diketahui, dan ditaati, sehingga memiliki kekuatan berlaku secara umum. Selama belum memiliki bentuk, suatu hukum masih berupa perasaan hukum dalam masyarakat atau cita-cita hukum, dan karena itu belum memiliki kekuatan mengikat.

Sumber hukum formil terutama berkaitan dengan bentuk atau wadah hukum yang ditetapkan secara positif oleh instansi pemerintah yang berwenang, yakni melalui lembaga tertentu yang memiliki kewenangan untuk menciptakan hukum.

Sumber hukum formil dalam Hukum Tata Negara Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar 1945. UUD 1945 sebagai sumber hukum, selain merupakan hukum dasar tertulis yang mengatur masalah kenegaraan, juga menjadi landasan hukum bagi ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan lainnya.

Sumber Hukum Formal terdiri dari:

a. Undang-Undang

Produk hukum Undang-undang merupakan bentuk peraturan hukum yang memiliki status tertinggi. Undang-undang adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan persetujuan bersama Presiden. Undang-undang memiliki kedudukan sebagai aturan yang mengikat seluruh warga negara untuk mengatur kehidupan bersama dan mencapai tujuan negara. Undang-undang dibentuk melalui proses legislasi, yaitu proses penyusunan, pembahasan, dan pengesahan oleh DPR dan Presiden.

Undang-undang menempati posisi penting dalam hierarki peraturan perundang-undangan, berada di bawah Undang-Undang Dasar (UUD). Undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR dengan persetujuan bersama Presiden. Legislasi adalah proses pembuatan Undang-undang atau penyempurnaan perangkat hukum yang telah disahkan oleh badan legislatif dan unsur pemerintahan eksekutif.

Undang-undang merupakan peraturan negara yang memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Undang-undang dibentuk dan dipelihara oleh negara. Undang-undang memiliki dua pengertian:

1) Undang-undang dalam arti formal, yaitu keputusan pemerintah yang disebut Undang-undang karena cara pembuatannya (dibentuk oleh pemerintah bersama DPR).
2) Undang-undang dalam arti materiel, yaitu setiap keputusan pemerintah yang menurut isinya mengikat setiap penduduk atau orang.

Isi atau materi suatu Undang-undang umumnya mengatur kepentingan umum atau seluruh rakyat, berupa: hak-hak asasi manusia, hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan dan penegakan kedaulatan negara, pembagian kekuasaan negara, wilayah dan pembagian daerah, kewarganegaraan dan kependudukan, serta keuangan negara, dan lain-lain.

Undang-undang berfungsi sebagai dasar hukum untuk mengatur berbagai aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara, termasuk hak dan kewajiban warga negara, pelaksanaan kedaulatan negara, serta pembagian kekuasaan. Dalam hal ini, Bagir Manan menyatakan bahwa dalam ilmu hukum dibedakan antara Undang-undang dalam arti materiel dan Undang-undang dalam arti formal. Undang-undang dalam arti materiel adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat, yang berisi aturan tentang tingkah laku dan bersifat mengikat secara umum, yang disebut peraturan perundang-undangan. Sementara itu, Undang-undang dalam arti formal adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPR bersama Presiden.[28]

28 Lutfi Ansori, *Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang-undangan*, Depok: Radjawali Press, 2019, h. 3

Sejalan dengan itu, Mahfud MD menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan adalah seluruh hukum dalam arti luas yang dibentuk melalui cara tertentu oleh pejabat yang berwenang dan dituangkan dalam bentuk tertulis.[29]

Sebagai produk hukum, Undang-undang mulai mengikat secara umum sebagai *algemeene verbindende voorschriften*(peraturan yang mengikat secara umum) pada saat diundangkan. Setiap keputusan tertulis yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang di bidang pengaturan (*regelendad*) dan berisi norma hukum mengenai tingkah laku yang mengikat secara umum disebut sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga Undang-undang merupakan salah satu bentuknya. Keberadaan Undang-undang sangat penting karena merupakan instrumen utama bagi negara dalam menjalankan pemerintahan dan mewujudkan tujuan negara.[30]

Terkait dengan Undang-undang sebagai sumber hukum, hal ini tidak terlepas dari teori hirarki norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Ia menyatakan bahwa norma-norma hukum tersusun secara berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu tata urutan, di mana norma yang lebih rendah berlaku berdasarkan norma yang lebih tinggi, hingga pada norma dasar (*Grundnorm*) yang bersifat hipotesis dan fiktif. Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam sistem tersebut, tidak dibentuk oleh norma yang lebih tinggi, melainkan ditetapkan terlebih dahulu oleh masyarakat sebagai norma dasar yang menjadi pijakan bagi norma-norma di bawahnya.[31]

Suatu Undang-undang memiliki dua kekuatan:

1) Kekuatan mengikat (*das Sein*), yaitu kekuatan yang mulai berlaku secara umum sejak Undang-undang tersebut diundangkan dalam Lembaran Negara.
2) Kekuatan berlaku (*das Sollen*), yaitu kekuatan hukum yang dimiliki Undang-undang sejak disetujui oleh badan yang berwenang (*wetgeving*).

---

29 Mahfud. MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, Jakarta : Radjawali Pers, 2009, h. 255

30 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang-undangan Indonesia*, Jakarta : Indo-Hill Co. 1992, h. 4

31 Jimly Asisidiqie dan M. Ali Syafaat, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta : Konstitusi Press, 2006, h. 109.

Kekuatan berlakunya Undang-undang dapat ditinjau dari tiga aspek:

1) Yuridis, mencakup adanya kewenangan pembentuk, kesesuaian bentuk atau jenis, mengikuti tata cara tertentu, dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
2) Sosiologis, berkaitan dengan adanya kepentingan atau penerimaan masyarakat (teori pengakuan atau teori kekuasaan).
3) Filosofis, apabila Undang-undang tersebut sesuai dengan *Rechtsidee* (cita-cita hukum) dalam masyarakat.

b. Ketetapan MPR

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang memuat keputusan-keputusan MPR yang bersifat menetapkan, sebagaimana *beschikking* dalam hukum. TAP MPR memiliki kekuatan hukum yang mengikat, baik ke dalam maupun ke luar, dan berfungsi sebagai landasan dalam pembentukan undang-undang serta peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Sebelum amandemen UUD 1945, TAP MPR menempati posisi dalam hierarki peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 dan di atas Undang-Undang. Namun, setelah amandemen, kedudukan dan fungsi MPR mengalami perubahan, sehingga TAP MPR tidak lagi secara otomatis menjadi bagian dari hierarki perundang-undangan.

Meskipun demikian, TAP MPR tetap memiliki peran penting, khususnya dalam meninjau dan menetapkan kembali keberlakuan TAP MPR sebelumnya. TAP MPR juga dapat berfungsi sebagai aturan dasar negara atau aturan pokok negara yang menjadi landasan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Contoh TAP MPR yang masih berlaku antara lain:

1) TAP MPR Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran PKI dan Pernyataan PKI sebagai Organisasi Terlarang.
2) TAP MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi.
3) TAP MPR Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan TAP MPR.

Beberapa TAP MPR yang dianggap tidak relevan atau bertentangan dengan UUD 1945 setelah amandemen telah dicabut atau dinyatakan tidak berlaku. Proses pembentukan TAP MPR baru pada era reformasi berbeda dengan masa sebelumnya, dengan penekanan pada peran DPR dan Presiden dalam pembentukan undang-undang.

c. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang

Perppu adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam keadaan genting yang memaksa, dan memiliki kedudukan yang setara dengan Undang-Undang. Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Perppu merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam kondisi darurat, Perppu diterbitkan oleh Presiden dalam situasi yang genting dan memaksa, yang menuntut tindakan cepat serta tidak memungkinkan menunggu proses pembentukan Undang-Undang secara biasa.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, dan disebut sebagai Perppu. Perppu memiliki kedudukan yang sama dengan Undang-Undang dan dikeluarkan oleh Presiden dalam situasi darurat. Materi muatan Perppu serupa dengan yang termuat dalam Undang-Undang, sehingga norma hukumnya memiliki kekuatan mengikat yang sama.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang sebagai sumber hukum dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) dan Pasal 22 UUD 1945. Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk melaksanakan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Sementara itu, Pasal 22 UUD 1945 menyatakan:

1) Ayat (1): Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang.
2) Ayat (2): Peraturan Pemerintah tersebut harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikutnya.

3) Ayat (3): Apabila tidak memperoleh persetujuan, maka Peraturan Pemerintah tersebut harus dicabut.

Secara konstitusional, Perppu diatur dalam Pasal 22 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti Undang-Undang. Hal ihwal kegentingan yang memaksa merujuk pada situasi penting dan krusial yang sifatnya tidak dapat diduga, diperkirakan, atau diprediksi sebelumnya. Salah satu contohnya adalah Perppu Covid-19. Dasar kegentingan memaksa dalam hal ini jelas, yaitu adanya pernyataan dari pemerintah melalui Gugus Tugas Nasional Penanggulangan Penyebaran Virus Covid-19 tentang status tanggap darurat secara nasional hingga 29 Mei 2020.

Memperhatikan perkembangan dan kondisi situasi saat itu, penyebaran virus Covid-19 yang cenderung meluas dan masif hampir di seluruh daerah yang akan melaksanakan pemilihan menyebabkan KPU sebagai penyelenggara Pilkada mengalami kesulitan dalam mengonsolidasikan tahapan pemilihan hingga hari pemungutan suara. Dengan meluasnya penyebaran Covid-19 dan meningkatnya jumlah korban, Presiden mempertimbangkan kondisi tersebut sebagai hal ihwal kegentingan yang memaksa untuk menerbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang atau Perppu.

Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 138/PUU-VII/2009 tanggal 8 Februari 2010 memberikan penjelasan mengenai syarat diterbitkannya sebuah Perppu. Dalam putusan tersebut, Mahkamah Konstitusi menetapkan tiga syarat adanya hal ihwal kegentingan yang memaksa, yaitu:

Pertama, terdapat keadaan berupa kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang. *Kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan belum tersedia, sehingga terjadi kekosongan hukum, atau Undang-Undang yang ada tidak memadai. *Ketiga*, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi melalui prosedur pembentukan Undang-Undang secara biasa karena memerlukan waktu yang cukup lama, sementara keadaan mendesak tersebut memerlukan kepastian hukum yang segera

d. Peraturan Pemerintah

Peraturan Pemerintah (PP) adalah jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang. Peraturan Pemerintah berfungsi untuk mengatur lebih rinci ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang. Secara lebih spesifik, Peraturan Pemerintah dibuat dan disahkan oleh Presiden. Peraturan ini disusun untuk memberikan penjelasan lebih lanjut atau mengatur secara rinci pelaksanaan suatu Undang-Undang. Materi yang diatur di dalamnya sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang yang menjadi dasar pembentukannya. Oleh karena itu, Peraturan Pemerintah dapat dianggap sebagai peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang yang memberikan rincian lebih lanjut mengenai bagaimana Undang-Undang tersebut akan diimplementasikan.

Peraturan Pemerintah berisi ketentuan-ketentuan untuk menjalankan Undang-Undang. Dengan kata lain, Peraturan Pemerintah merupakan instrumen hukum yang mengatur ketentuan dalam suatu Undang-Undang agar Undang-Undang tersebut dapat dijalankan, karena berfungsi sebagai pelaksana Undang-Undang. Dalam teori Hans Nawiasky, Peraturan Pemerintah dikategorikan sebagai aturan pelaksana (*verordnungssetzungs*). Artinya, Peraturan Pemerintah memiliki kedudukan sebagai pelaksana Undang-Undang yang dibentuk oleh DPR dan Presiden. Suatu Peraturan Pemerintah dapat dibentuk apabila telah ada Undang-Undangnya. Peraturan Pemerintah tidak dapat mencantumkan sanksi pidana apabila Undang-Undang yang menjadi dasar tidak mencantumkan sanksi pidana tersebut. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah tidak dapat menambah ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang.

e. Peraturan Presiden

Peraturan Presiden (Perpres) adalah jenis peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang atau mengatur penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Eksistensinya penting dalam sistem hukum Indonesia karena membantu Presiden menjalankan roda pemerintahan dan melaksanakan kebijakan negara. Perpres juga berperan dalam merinci pelaksanaan undang-undang yang lebih luas serta memastikan kebijakan pemerintah dapat berjalan secara efektif.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004, Peraturan Presiden masih disebut sebagai Keputusan Presiden. Menurut Bagir Manan, Keputusan Presiden dapat dibedakan menjadi dua, yaitu Keputusan Presiden sebagai pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden dan Keputusan Presiden sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan, di mana Presiden berwenang menetapkan keputusan. Hal ini sesuai dengan asas umum bahwa salah satu ciri yang selalu melekat pada pejabat atau jabatan adalah adanya wewenang untuk membuat keputusan. Kewenangan ini merupakan kewenangan atribusi. Selain didasarkan pada kewenangan konstitusional (*the original power*), Keputusan Presiden juga dapat dikeluarkan sebagai delegasi, yakni keputusan yang ditetapkan untuk melaksanakan perintah UUD 1945, UU/Perpu, atau PP. Sebagai peraturan delegasi, Keputusan Presiden memiliki cakupan yang lebih luas dibandingkan PP yang hanya ditujukan untuk menjalankan undang-undang.[32]

Menurut Maria Farida Indrati, istilah Peraturan Presiden digunakan sebagai pengganti istilah Keputusan Presiden, sebagaimana dikemukakan dalam bukunya yang berjudul *Ilmu Perundang-Undangan (Jenis, Fungsi, MateriMuatan)*.[33]

Istilah "keputusan" dalam arti luas umumnya dibagi menjadi dua jenis, yaitu keputusan yang bersifat mengatur (*regeling*) dan keputusan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Istilah keputusan merupakan pernyataan kehendak yang bersifat netral dan, dalam kajian perundang-undangan, dapat dibedakan menjadi: keputusan sebagai peraturan perundang-undangan (*wetgeving*), keputusan sebagai peraturan perundang-undangan semu (*beleidsregel, pseudo-wetgeving*), keputusan tata usaha negara (*beschikking*), serta keputusan lain yang bersifat umum (besluiten van algemene strekking). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, sering kali dibentuk suatu keputusan yang hanya bersifat mengatur sehingga dapat disebut sebagai peraturan, atau keputusan yang hanya bersifat menetapkan dan dapat disebut sebagai penetapan. Namun demikian, sering kali pula ditemukan suatu keputusan yang di dalamnya memuat ketentuan yang bersifat mengatur sekaligus menetapkan.[34]

32 Dalam Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulakrnain.. Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Malang: Setara Press. 2016, h. 73

33 Ibid, h. 75

34 Ahmad Husen, Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan,

Peraturan Presiden merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan dalam tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Kedudukannya telah diatur sejak Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dan tetap dipertahankan melalui Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang hal yang sama. Praktik perundang-undangan sebelum tahun 2004 juga telah mengenal jenis peraturan ini dengan bentuk dan fungsi yang serupa, meskipun saat itu disebut sebagai Keputusan Presiden.

Sejak tahun 2004, penamaannya diubah menjadi Peraturan Presiden untuk menegaskan perbedaan antara fungsi pengaturan (*regeling*) dan penetapan (beschikking). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, dinyatakan bahwa Peraturan Presiden adalah peraturan yang dibuat oleh Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai atribusi. Hal ini sejalan dengan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi di bidang eksekutif, Presiden membentuk Peraturan Presiden untuk mengatur lebih lanjut perintah Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, baik secara tegas maupun implisit diperintahkan pembentukannya.

Eksistensi Peraturan Presiden tetap dibutuhkan dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia jika ditinjau dari aspek *meaning, positioning, functioning*, dan *authority*. *Rasio legis* dari keberadaan Peraturan Presiden berkaitan erat dengan penerapan sistem Presidensial yang memberikan kewenangan kepada Presiden untuk melaksanakan pemerintahan. Oleh karena itu, Peraturan Presiden mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan agar dapat berjalan secara optimal.

Kedudukan Peraturan Presiden ditempatkan sejajar dengan Peraturan Pemerintah dalam tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan. Eksistensi Peraturan Presiden dalam sistem perundang-undangan diakui sebagai salah satu sumber hukum dalam pelaksanaan

https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/lslr/, Published by Universitas Negeri Semarang Lex Scientia Law Review, Volume 3 No. 1, Mei 2019, 70-79.

kebijakan negara. Perpres berada di bawah Undang-Undang (UU) dan Peraturan Pemerintah (PP), tetapi di atas Peraturan Daerah (Perda) dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Perpres dibuat untuk merinci lebih lanjut ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang yang belum dijabarkan secara detail. Perpres juga mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan sehari-hari. Selain itu, Perpres dapat diterbitkan lebih cepat dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah, sehingga lebih responsif terhadap dinamika permasalahan negara. Dengan adanya Perpres, pelaksanaan kebijakan pemerintah dapat berjalan secara lebih optimal dan efektif. Perpres membantu menjabarkan secara lebih rinci bagaimana suatu kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-Undang akan dilaksanakan di lapangan.

f. Peraturan Daerah

Peraturan Daerah (Perda) sebagai salah satu sumber hukum merupakan instrumen hukum yang dibuat oleh pemerintah daerah untuk mengatur berbagai aspek kehidupan masyarakat di wilayah tertentu. Sebagai bagian dari sistem hukum nasional, Perda berfungsi untuk melaksanakan otonomi daerah dan menjalankan kebijakan yang sesuai dengan kondisi lokal. Peraturan ini dirancang untuk mengatasi masalah spesifik di suatu daerah yang mungkin tidak tercakup secara rinci dalam undang-undang nasional.

Peraturan Daerah (Perda) adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten/kota) bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mengatur pelaksanaan otonomi daerah. Perda memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku di wilayah yurisdiksi daerah yang bersangkutan. Perda juga merupakan bagian dari sistem hukum nasional dan memiliki kedudukan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Peraturan Daerah merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD bersama kepala daerah (gubernur atau bupati/wali kota) untuk mengatur kewenangan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Perda memiliki kekuatan hukum yang mengikat dan berlaku di wilayah daerah yang bersangkutan.

Kedudukan Peraturan Daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila. Perda dapat berfungsi sebagai penjabaran atau pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti undang-undang atau peraturan pemerintah. Dalam instrumen penyelenggaraan otonomi daerah, Perda menjadi alat bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangannya dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sesuai dengan prinsip otonomi daerah.

Perda sebagai sumber hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki materi muatan yang diatur sesuai dengan ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang pada intinya menyatakan bahwa materi muatan Perda Provinsi berisi mengenai penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, serta menampung kondisi khusus daerah atau berupa penjabaran dari undang-undang yang lebih tinggi.

Secara hierarkis dalam sistem peraturan perundang-undangan, Perda memiliki kedudukan di bawah undang-undang dan peraturan pemerintah, tetapi berada di atas peraturan kepala daerah (seperti peraturan gubernur atau peraturan bupati/wali kota). Dalam pembentukannya, Perda harus berlandaskan pada asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti kepastian hukum, kemanfaatan, ketertiban umum, dan perlindungan hak asasi manusia.

Peraturan Daerah merupakan jenis peraturan yang dibuat oleh DPRD Provinsi bersama Gubernur untuk tingkat provinsi, sedangkan untuk tingkat kabupaten/kota dibuat oleh DPRD Kabupaten/Kota bersama Bupati/Wali Kota. Peraturan Daerah meliputi Perda Provinsi dan Perda Kabupaten/Kota.

Simak fungsi, muatan isi, asas pembentukan, serta aspek penting lainnya dari Perda berikut:

1) Sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan dalam undang-undang.
2) Merupakan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Terkait fungsi ini, Perda tunduk pada

ketentuan hierarki perundang-undangan dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

3) Penampung kekhususan dan keragaman daerah serta penyalur aspirasi masyarakat daerah dengan tetap berada dalam koridor NKRI yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945.

4) Sebagai alat pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan daerah.

Berdasarkan fungsi Perda di atas, Perda memiliki peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelaksanaan otonomi daerah, dan pembangunan wilayah. Dengan demikian, Perda merupakan salah satu sumber hukum dalam pengaturan kebijakan, terutama yang berkaitan dengan hukum tata negara.

3. Kebiasaan (*Convention*)

Convention ketatanegaraan atau kebiasaan ketatanegaraan merupakan kelaziman yang sering disebut dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia. *Constitutional convention* dalam *Oxford Dictionary of Law* diartikan sebagai *practices relating to the exercise of their functions by the Crown, the Government, Parliament, and the Judiciary that are not legally enforceable but are commonly followed as if they were*.[35]

Kebiasaan konstitusi merupakan praktik ketatanegaraan yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah, parlemen, dan peradilan yang tidak dapat ditegakkan secara hukum, tetapi umumnya diikuti oleh badan-badan pemerintah yang diakui, meskipun tidak memiliki sanksi hukum apabila tidak dilaksanakan. Kebiasaan yang dilakukan menjadi tindakan yang diulang dalam masyarakat mengenai hal-hal tertentu karena dianggap sebagai sesuatu yang seharusnya. Oleh karena itu, penyimpangan dari adat istiadat tersebut dianggap sebagai pelanggaran terhadap hukum yang hidup dalam masyarakat. Muncul suatu kebiasaan hukum yang memandang kehidupan sosial masyarakat sebagai hukum. Common law adalah hukum tidak tertulis yang telah lama ada di masyarakat dan dirancang untuk melayani ketertiban.

35 Oxford dictionary of law / Jonathan Law, United Kingdom : Oxford University Press, 2022, h 34

Dalam praktik ketatanegaraan muncul istilah *convention*, yang bersifat sebagai hukum dasar tidak tertulis. *Convention* muncul dari kebiasaan yang berulang kali dilakukan dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara. Hukum dasar yang tidak tertulis (konvensi) tidak bertentangan dengan UUD dan berjalan sejajar dengannya. Konvensi dapat diterima oleh seluruh rakyat dan bersifat sebagai pelengkap, sehingga memungkinkan berfungsi sebagai aturan-aturan dasar yang tidak terdapat dalam UUD. K.C. Wheare menyatakan bahwa konvensi terbentuk melalui dua cara. Pertama, praktik tertentu berlangsung cukup lama, awalnya bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai kewajiban. Kedua, konvensi terjadi melalui kesepakatan (*agreement*) di kalangan rakyat sendiri, yang sepakat melakukan sesuatu dengan cara tertentu, sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara pelaksanaannya.[36]

Berikut beberapa contoh konvensi yang dilakukan secara rutin dalam penyelenggaraan ketatanegaraan:

1. Kebiasaan dalam ketatanegaraan Indonesia adalah setiap tanggal 16 Agustus, Presiden menyampaikan pidato kenegaraan dalam sidang Dewan Perwakilan Rakyat. Pidato kenegaraan tersebut merupakan laporan tahunan yang bersifat informatif, yang juga memuat rencana kebijakan yang akan ditempuh pada tahun mendatang. Pidato kenegaraan oleh Presiden dilaksanakan karena merupakan kebiasaan ketatanegaraan di Indonesia dan telah menjadi tradisi kenegaraan. Tidak terdapat aturan tertulis yang mewajibkan hal ini, namun praktik tersebut terus dilakukan sehingga dianggap sebagai konvensi ketatanegaraan. Pidato kenegaraan ini merupakan salah satu konvensi ketatanegaraan yang masih bertahan pasca amandemen UUD 1945.

   Berdasarkan bentuknya, hukum dibedakan menjadi hukum tertulis dan hukum tidak tertulis. Hukum tertulis merupakan hukum yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan hukum tidak tertulis adalah hukum yang hidup dan tumbuh dalam kehidupan masyarakat atau dalam praktik ketatanegaraan. Pidato Presiden pada tanggal 16 Agustus merupakan bentuk

36 Sirajuddin dan Winardi, Op.cit, h. 19

hukum tidak tertulis yang berlaku di Indonesia. Kebiasaan ketatanegaraan (konvensi) ini memiliki kekuatan yang setara dengan undang-undang karena diterima dan dijalankan, bahkan dapat menggantikan peraturan-peraturan hukum yang berlaku. Kebiasaan ini memiliki kekuatan konvensional, karena senantiasa dilaksanakan dan diterima sebagai praktik konstitusional yang wajar.

2. Penjelasan RAPBN oleh Presiden di depan DPR merupakan kebiasaan rutin setiap tahun. Pembacaan RAPBN dilakukan pada awal tahun atau bulan Januari. Penjelasan ini tidak bertentangan dengan UUD 1945 karena tidak terdapat pasal yang melarang Presiden menjelaskan RAPBN di hadapan DPR. Bahkan, praktik ini dapat dipandang sebagai pelengkap UUD 1945. Dalam Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 disebutkan bahwa Presiden hanya diwajibkan mengusulkan RAPBN kepada DPR setiap tahun, tanpa kewajiban menjelaskannya secara langsung. Oleh karena itu, apabila Presiden tidak memberikan penjelasan RAPBN, tidak dapat dikenakan sanksi hukum. Namun, hal tersebut dapat menimbulkan beban moral mengingat kedudukan Presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara.

3. Upacara pengibaran bendera yang dilakukan setiap hari Senin dan pada hari-hari peringatan nasional Republik Indonesia merupakan bentuk implementasi konvensi nasional. Pelaksanaan upacara ini telah menjadi kebiasaan sejak lama dan dilaksanakan dengan mengibarkan bendera merah putih serta menyanyikan lagu Indonesia Raya. Upacara ini dapat dianggap sebagai pelengkap UUD 1945 karena di dalamnya tidak dijelaskan tata cara pelaksanaannya. Tidak ada perintah tertulis atau sanksi hukum bagi yang tidak melaksanakannya. Namun, upacara bendera diterima oleh masyarakat dan mencerminkan sikap patriotisme serta penghormatan terhadap para pahlawan bangsa. Hukum yang hidup berkembang dalam masyarakat, sebagaimana pelaksanaan upacara 17 Agustus di Istana Negara.

4. Pemilihan menteri oleh Presiden dan Wakil Presiden merupakan kebiasaan ketatanegaraan yang bertujuan untuk membantu pelaksanaan tugas Presiden. Proses ini termasuk contoh konvensi nasional karena dilakukan secara rutin dan diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Pemilihan menteri tidak bertentangan dengan UUD 1945, sebagaimana tercantum dalam Pasal 17 bahwa menteri dapat diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Meskipun tidak terdapat aturan tertulis mengenai tata cara pemilihan menteri, praktik ini diterima masyarakat. Menteri yang dipilih diharapkan memiliki kesamaan visi dan misi dengan Presiden dan Wakil Presiden agar pemerintahan berjalan efektif. Jika Presiden menunjuk menteri tanpa proses seleksi yang jelas, tindakan tersebut tidak dapat diadili secara hukum karena tidak melanggar aturan tertulis.
5. Traktat (perjanjian antar dua negara atau lebih) adalah perjanjian yang dibuat berdasarkan hukum internasional. Traktat berperan penting dalam mengatur kehidupan global antarnegara, mencakup aspek politik, ekonomi, dan keamanan. Traktat dapat bersifat bilateral (dua negara) atau multilateral (lebih dari dua negara), termasuk traktat kolektif atau terbuka. Perjanjian dapat menjadi hukum formal apabila telah memenuhi persyaratan seperti ratifikasi. Traktat merupakan sumber hukum internasional karena menjadi instrumen diplomasi yang mengikat. Menurut Ali Mansur, perjanjian internasional adalah persetujuan antara dua negara atau lebih untuk mengatur hubungan hukum dan internasional yang harus dipatuhi. Traktat memiliki kekuatan hukum yang mengikat, sehingga negara-negara yang terlibat wajib mematuhi ketentuannya. Oleh karena itu, traktat merupakan instrumen penting dalam hubungan internasional untuk menciptakan kerja sama, mengatur hubungan antarnegara, dan menyelesaikan sengketa secara damai.
6. Doktrin atau pendapat para ahli hukum adalah pandangan yang memengaruhi putusan pengadilan atau hakim. Doktrin ketatanegaraan merupakan ajaran tentang hukum tata negara yang di-

kembangkan melalui penelitian dan pemikiran logis dalam dunia ilmu pengetahuan. Pendapat para ahli sering diikuti dan menjadi dasar dalam penerapan hukum, baik oleh hakim maupun pembentuk undang-undang. Misalnya, pendapat ahli yang dikutip dalam putusan pengadilan dapat memperkuat kewibawaan putusan tersebut. Namun, doktrin belum menjadi sumber hukum formal apabila belum digunakan dalam pertimbangan hukum oleh hakim. Agar dapat dianggap sebagai sumber hukum formal, ajaran tersebut harus dijadikan dasar dalam putusan hakim.

7. Yurisprudensi adalah putusan hakim (pengadilan). Dalam tradisi common law, yurisprudence merupakan ilmu tentang hukum positif dan keterkaitannya dengan hukum lainnya. Sementara dalam sistem civil law atau Eropa Kontinental, yurisprudensi merupakan putusan-putusan hakim terdahulu yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan dijadikan acuan dalam memutus perkara serupa. Karena putusan pertama menarik perhatian, lama kelamaan menjadi sumber asas hukum yang berlaku umum. Hakim menggunakan yurisprudensi karena putusan sebelumnya dianggap memiliki kekuatan hukum, terutama jika dikeluarkan oleh Mahkamah Agung. Dalam praktik, hakim cenderung mengikuti keputusan yang telah dikukuhkan sebelumnya, karena memudahkan dan menguatkan legitimasi putusan. Sebaliknya, jika hakim tingkat bawah menghasilkan putusan yang berbeda dari hakim yang lebih tinggi, maka putusan tersebut dapat diajukan banding. Kesamaan pendapat antara hakim yang berbeda atas substansi perkara menunjukkan pentingnya yurisprudensi dalam sistem hukum.

   Dalam pembentukan hukum, sumber hukum menjadi dasar kualitas, kekuatan, dan keabsahan hukum. Sumber hukum juga menjadi alat uji validitas. Jika ditemukan suatu kaidah hukum, analisis harus dimulai dari bentuk dan isi hukumnya. Hukum tata negara memiliki kekuatan apabila bentuk dan isinya tidak cacat, dan hal itu ditentukan melalui studi terhadap sumber hukumnya.

GERAKAN PEMUDA ANSOR
NAHDLATUL ULAMA

BAB 3

NEGARA HUKUM

A. Pengertian dan Asas Negara Hukum

Para ahli telah memberikan pengertian mengenai negara hukum. Soepomo mendefinisikan negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, yaitu peraturan hukum yang berlaku bagi seluruh badan dan alat-alat perlengkapan negara.[37] Dalam konteks Indonesia, konsep negara hukum ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Hal ini berarti bahwa seluruh aspek kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia harus didasarkan pada hukum dan prinsip-prinsip negara hukum."[38]

Istilah negara hukum (*rechtstaat*) merupakan konsep baru dalam negara demokrasi. Sebagian besar ahli menyebut negara hukum sebagai negara yang tunduk pada hukum, di mana peraturan-peraturan hukum berlaku bagi alat-alat perlengkapan negara. Negara hukum juga menjamin tertib hukum serta memberikan perlindungan dan jaminan atas kekuasaan negara yang memiliki hubungan timbal balik dengan rakyat. Bahkan, dalam pengertian yang lebih luas, negara hukum dikonsepsikan sebagai negara yang penyelenggaraan pemerintahannya didasarkan dan bersandarkan pada hukum yang berakar dari seperangkat titik tolak normatif berupa asas-asas dasar yang menjadi pedoman dalam pemerintahan dan dalam kehidupan bernegara.

Negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*) adalah negara yang dalam penyelenggaraan kekuasaannya didasarkan pada hukum, bukan pada kekuasaan semata. Konsep ini menegaskan bahwa negara tunduk pada hukum dan prinsip-prinsip keadilan serta menjamin hak-hak warga negara. Dalam negara hukum, setiap tindakan pemerintah maupun warga negara

37 Pendapat R. Soepomo dikutip oleh Sirajuddin dan Winardi, dalam bukunya Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : Setara Press, 2015, h. 23

38 Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945

harus sesuai dengan hukum yang berlaku, serta terdapat mekanisme untuk memastikan keadilan dan perlindungan hak asasi manusia.

Menurut Friedrich Julius Stahl,[39] konsep negara hukum mencakup empat elemen penting, yaitu: perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha negara. Dalam konteks tersebut, negara hukum memiliki ciri penting, yaitu perlindungan terhadap hak asasi manusia, peniadaan kesewenang-wenangan dari pemerintah, dan persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*).

Sementara itu, Mochtar Kusumaatmadja mengartikan negara hukum sebagai negara yang berdasarkan hukum, di mana kekuasaan tunduk pada hukum dan setiap orang memiliki kedudukan yang sama di hadapan hukum.[40] Konsep tersebut dalam perkembangannya mengalami perubahan atau penyempurnaan, bahwa konsepsi negara hukum memuat unsur-unsur sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat
2. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar pada hukum atau peraturan perundang-undangan
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada di bawah pengaruh eksekutif
6. Adanya peran nyata dari anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi tindakan dan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata atas sumber daya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara

39 lihat Sahran Raden, *Dinamika Politik Hukum Pemilu dalam Konstruksi Negara Hukum Demokrasi*, Yogyakarta : Cakrawala 2020, h. 9

40 Moctar Kusumaatmaja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 2000, h.50

Dalam konteks tersebut, dapat dikatakan bahwa negara hukum adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara. Penyelenggaraan negara dalam segala bentuknya dilakukan di bawah kekuasaan hukum.

Berikut adalah beberapa poin penting terkait pengertian negara hukum.

1. Hukum sebagai Dasar Kekuasaan

Negara hukum berarti bahwa kekuasaan pemerintah, termasuk pembuatan kebijakan dan tindakan administratif, harus didasarkan pada hukum yang berlaku, bukan pada kehendak individu atau kelompok tertentu. Negara hukum (*Rechtsstaat*) menempatkan hukum sebagai panglima tertinggi, yang mengharuskan semua tindakan negara, termasuk penggunaan kekuasaan, berlandaskan hukum. Prinsip negara hukum menekankan supremasi hukum, kesetaraan di hadapan hukum, dan perlindungan hak asasi manusia.

Hukum berperan sebagai dasar kekuasaan dalam suatu negara, yang memastikan bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan serta dijalankan sesuai dengan aturan yang berlaku. Dalam negara hukum, kekuasaan tidak bersifat absolut, melainkan dibatasi oleh hukum dan konstitusi. Hukum menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara, termasuk dalam pembentukan lembaga, penetapan wewenang, dan pengambilan keputusan. Hukum menjadi dasar legitimasi kekuasaan, baik dalam pembentukan lembaga negara, penetapan wewenang pejabat, maupun dalam pengambilan keputusan. Hal ini berarti bahwa kekuasaan tidak muncul secara tiba-tiba, tetapi harus didasarkan pada aturan hukum yang berlaku.

Indonesia merupakan negara hukum yang menganut prinsip negara hukum (*Rechtsstaat*). Hal ini tercantum dalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum."[41] Penerapan prinsip negara hukum di Indonesia tercermin dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang bertujuan untuk melindungi hak-hak warga negara serta memastikan penyelenggaraan negara yang adil dan berdasarkan hukum.

41 Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD 1945

2. Supremasi Hukum

Hukum memiliki kedudukan tertinggi dalam negara, dan semua orang, termasuk pemerintah, tunduk pada hukum. Tidak ada seorang pun yang berada di atas hukum. Supremasi hukum, atau *supremacy of law*, merupakan prinsip yang menempatkan hukum sebagai otoritas tertinggi dalam suatu negara atau masyarakat. Artinya, semua orang dan lembaga, termasuk pemerintah, harus tunduk pada hukum yang berlaku, dan tidak ada satu pun yang berada di atas hukum.

Tujuan dari supremasi hukum adalah menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia. Dalam negara hukum, hukum adalah panglima dan menjadi pedoman utama dalam mengatur segala aspek kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Prinsip supremasi hukum memandang bahwa setiap orang sama di hadapan hukum. Semua orang memiliki kedudukan yang sama di mata hukum, tanpa memandang status sosial, jabatan, atau kekayaan.

Hukum harus ditegakkan secara adil dan transparan, tanpa diskriminasi maupun keberpihakan. Supremasi hukum menjamin bahwa hak-hak dasar setiap warga negara dilindungi dan dihormati. Dengan menempatkan hukum sebagai yang tertinggi, supremasi hukum membantu mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak yang berwenang.

Supremasi hukum merupakan prinsip dasar dalam negara hukum, di mana kekuasaan negara dijalankan berdasarkan hukum. Indonesia, sebagai negara hukum, menempatkan derajat dan kedudukan hukum pada posisi yang lebih tinggi. Dalam aspek konstitusi, negara menjunjung tinggi supremasi hukum sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[42]

Dalam praktiknya, supremasi hukum di Indonesia diharapkan mampu menciptakan keadilan, kepastian hukum, dan perlindungan hak asasi manusia bagi seluruh warga negara. Supremasi hukum sangat penting dalam mewujudkan negara yang demokratis, adil, dan sejahtera. Dengan supremasi hukum, masyarakat dapat hidup dalam suasana yang aman, tenteram, dan memiliki kepastian hukum. Oleh karena itu, supremasi hu-

42 Lihat ketentuan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

kum harus dijaga dan ditegakkan oleh semua pihak, termasuk pemerintah, lembaga penegak hukum, dan masyarakat.

3. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Salah satu ciri negara hukum adalah memberikan jaminan serta melindungi hak asasi manusia warga negaranya. Hal ini mencakup hak untuk hidup, kebebasan, persamaan di depan hukum, dan hak-hak lainnya. Perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan upaya untuk menjaga dan menjamin hak-hak dasar yang melekat pada setiap individu sejak lahir.

Di Indonesia, perlindungan HAM diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 28A hingga 28J, serta Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Perlindungan HAM mencakup berbagai aspek, antara lain:

a. Hak Sipil dan Politik, seperti hak untuk hidup, hak atas kebebasan dan keamanan, hak untuk mengeluarkan pendapat, hak untuk berserikat dan berkumpul, serta hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan.

b. Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, seperti hak atas pekerjaan, hak atas pendidikan, hak atas kesehatan, hak atas jaminan sosial, dan hak untuk mengembangkan kebudayaan.

c. Hak atas Lingkungan yang Sehat, yaitu hak untuk hidup dalam lingkungan yang baik dan sehat, serta hak untuk mendapatkan informasi tentang lingkungan.

d. Hak atas Perlindungan Hukum, seperti hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama di depan hukum, hak untuk mendapatkan bantuan hukum, dan hak untuk tidak diperlakukan secara diskriminatif.

e. Hak atas Rasa Aman, yakni hak untuk hidup bebas dari rasa takut, ancaman, dan kekerasan.

Perlindungan HAM juga mencakup kewajiban negara untuk:

a. Menghormati, yaitu negara harus menghormati hak asasi manusia setiap individu dan tidak melakukan tindakan yang melanggar hak-hak tersebut.
b. Melindungi, yaitu negara harus melindungi hak asasi manusia dari ancaman dan pelanggaran yang dilakukan oleh pihak lain, baik individu, kelompok, maupun korporasi.
c. Memenuhi, yaitu negara harus berusaha memenuhi hak asasi manusia setiap individu, misalnya dengan menyediakan akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan layanan publik lainnya.
d. Menegakkan, yaitu negara harus menegakkan hukum dan menciptakan sistem peradilan yang adil untuk memastikan bahwa pelanggaran HAM ditindaklanjuti dan pelaku dihukum.

Dalam konteks Indonesia, upaya perlindungan HAM juga dilakukan melalui pembentukan lembaga-lembaga seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Pengadilan HAM. Komnas HAM bertugas menyelidiki dan memberikan rekomendasi terkait pelanggaran HAM, sedangkan Pengadilan HAM bertugas mengadili pelaku pelanggaran HAM berat. Selain itu, masyarakat juga memiliki peran penting dalam melindungi dan menegakkan HAM, yaitu dengan aktif melaporkan pelanggaran HAM serta menuntut pertanggungjawaban dari pihak-pihak yang melakukan pelanggaran.

4. Pemisahan Kekuasaan

Untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan, negara hukum sering kali membagi kekuasaan menjadi beberapa cabang yang berbeda, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan merupakan doktrin dalam ilmu politik dan hukum tata negara yang membagi fungsi pemerintahan menjadi beberapa cabang yang terpisah, yaitu cabang kekuasaan eksekutif, cabang kekuasaan legislatif, dan cabang kekuasaan yudikatif. Masing-masing cabang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu cabang serta memastikan adanya *checks and balances*.

Pemisahan kekuasaan adalah konsep penting dalam sistem pemerintahan yang bertujuan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Dengan

membagi fungsi pemerintahan ke dalam beberapa cabang yang independen, diharapkan tidak ada satu cabang pun yang memiliki kekuasaan absolut.

Cabang kekuasaan eksekutif bertanggung jawab melaksanakan undang-undang dan menjalankan pemerintahan, yang biasanya dipimpin oleh presiden atau perdana menteri. Cabang kekuasaan legislatif bertanggung jawab membuat undang-undang, umumnya terdiri atas parlemen atau badan legislatif lainnya. Sementara itu, cabang kekuasaan yudikatif bertanggung jawab mengadili dan menafsirkan undang-undang, yang biasanya terdiri atas hakim dan lembaga peradilan.

Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan dengan beberapa modifikasi. Meskipun terdapat tiga cabang utama (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), terdapat pula hubungan timbal balik dan mekanisme saling mengawasi di antara ketiganya (*checks and balances*). Dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan dalam negara hukum, diharapkan dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan, melindungi hak-hak individu, meningkatkan akuntabilitas pemerintahan, serta menciptakan stabilitas dalam sistem pemerintahan.

5. Peradilan yang Independen

Dalam konsep dan prinsip negara hukum, salah satu unsurnya adalah adanya lembaga peradilan yang independen dan tidak terpengaruh oleh kekuasaan lain, termasuk pemerintah. Hal ini penting untuk memastikan bahwa setiap warga negara memiliki akses terhadap pengadilan yang adil dan tidak memihak. Peradilan yang independen merupakan sistem peradilan yang bebas dari campur tangan pihak lain, baik pemerintah, partai politik, maupun kepentingan pribadi. Tujuan dari independensi peradilan adalah memastikan bahwa hakim dapat membuat keputusan yang adil dan tidak memihak berdasarkan fakta dan hukum, serta menjamin penegakan hukum yang adil dan menjunjung supremasi hukum.

Peradilan yang independen memastikan bahwa hukum ditegakkan secara adil dan tidak diskriminatif. Independensi peradilan melindungi hak-hak individu dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Peradilan yang independen merupakan pilar utama dalam negara hukum yang menjamin bahwa setiap orang tunduk pada hukum. Independensi peradilan juga

meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sistem peradilan dan pemerintah. Sistem peradilan yang independen turut berkontribusi terhadap stabilitas politik dan ekonomi suatu negara.

Lembaga peradilan memiliki otonomi dalam menjalankan tugasnya tanpa campur tangan dari cabang kekuasaan lain. Hakim memiliki kebebasan dalam mengambil keputusan tanpa tekanan atau pengaruh dari pihak mana pun. Proses peradilan harus dijalankan secara transparan, akuntabel, dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua pihak yang berperkara.

Prinsip merupakan asas, yaitu kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir, bertindak, dan sebagainya; dasar..[43] Menurut Budiono Kusumohamidjojo, terdapat dua golongan prinsip, yaitu prinsip yang berasal dari bahasa Latin *principium*, yang berarti awal atau asal usul, serta prinsip yang berasal dari bahasa Inggris *principal*, yang jika diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia berarti prinsip atau asas.[44] Sementara itu, menurut Guido Alpa, kata prinsip berasal dari bahasa Italia, yaitu *principio* atau *in principio era il verbo*, yang berarti awal atau pendahuluan. Para ahli hukum menggunakan istilah prinsip dalam berbagai konteks, antara lain sebagai unsur disiplin, nilai kebenaran, instrumen, dan aturan yang berlaku.[45]

Berikut adalah pengertian prinsip atau asas hukum menurut para ahli:

a. G. W. Paton mendefinisikan asas sebagai suatu pikiran yang dirumuskan secara luas yang menjadi dasar bagi aturan atau kaidah hukum. Dengan demikian, asas bersifat lebih abstrak, sedangkan aturan atau kaidah hukum bersifat konkret dalam mengatur perilaku atau tindakan hukum tertentu.[46]

b. A. R. Lacey menjelaskan bahwa asas hukum memiliki cakupan yang luas, artinya dapat menjadi dasar ilmiah bagi berbagai aturan

43 Aryuni Yuliantiningsih, Penerapan Asas Pacta Tertiis Nec Nocent Nec Prosunt Berkaitan dengan Status Hukum Daerah Dasar Laut Samudera Dalam (Sea Bed), *Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10, No. 1, 2010*;

44 Danel Aditia Situngkir, Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Nasional dan Hukum Pidana Internasional, *Soumatera Law Review, Vol. 1, No. 1, 2018*.

45 Dewa Gede Atmadja, Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Vol. 12, No. 2, 2018;

46 Dwi Handayani, Kajian Filosofis Prinsip Audi Et Alteram Partem dalam Perkara Perdata, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 14, No. 2, 2020;

atau kaidah hukum dalam mengatur perilaku manusia yang menimbulkan akibat hukum yang diharapkan. [47]

c. Paul Scholten mengartikan asas hukum sebagai tendensi yang disyaratkan kepada hukum oleh paham kesusilaan, yaitu pikiran-pikiran dasar yang terdapat di dalam dan di balik sistem hukum. Setiap pikiran dasar tersebut dirumuskan dalam aturan perundang-undangan dan putusan hakim.[48]

Berdasarkan pandangan para ahli di atas, dapat dirumuskan bahwa asas negara hukum, atau asas *rechtsstaat*, merupakan prinsip dasar yang menjadi landasan bagi penyelenggaraan negara. Asas ini menegaskan bahwa negara harus tunduk pada hukum, bukan sebaliknya. Beberapa asas penting dalam negara hukum meliputi: supremasi hukum, prinsip legalitas, pemisahan kekuasaan, perlindungan hak asasi manusia, dan peradilan yang independen.

B. Teori Negara Hukum

Negara hukum adalah suatu sistem negara yang pemerintahannya menganut prinsip hukum dalam penyelenggaraan kekuasaannya. Negara yang menganut prinsip ini menjadikan tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan pada hukum. Negara yang berdasarkan hukum bertujuan untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa maupun tindakan rakyat yang mengikuti kehendaknya sendiri. Unsur dari negara hukum mencakup perlindungan terhadap hak asasi manusia dan pembagian kekuasaan sebagai jaminan perlindungan oleh negara.[49]

Konsep negara hukum diidealkan sebagai suatu sistem di mana hukum menjadi panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan, bukan politik atau ekonomi. Oleh karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut prinsip negara hukum adalah *the rule of law, not of man*. Yang dimaksud dengan pemerintahan pada hakikatnya adalah hukum sebagai sistem, bukan individu-individu yang hanya bertindak sebagai *wayang* dari skenario sistem yang mengaturnya.

---

47 Guido Alpa, *General Principles of Law,* Vol. 1, No. 1, 1994

48 Harry Purwanto, *Keberadaan Asas Rebus Sic Stantibus dalam Perjanjian Internasional,* Mimbar Hukum, Edisi Khusus November, 2011

49 Muh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, 1998, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* PSHTN, FH. UI dan Sinar Bakti, Jakarta, hal. 56

Negara hukum, menurut *The International Commission of Jurists*, memiliki beberapa ciri sebagai berikut:

1. Negara harus tunduk pada hukum.
2. Pemerintah menghormati hak-hak individu.
3. Peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Menurut Kusnadi, negara hukum memiliki empat unsur sebagai parameter, yakni:

1. Hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Adanya undang-undang sebagai dasar tindakan pemerintah.
4. Peradilan administrasi yang berdiri sendiri.[50]

Kusnadi selanjutnya mengemukakan, sesuai dengan pandangan Dicey, bahwa sebutan lain untuk negara hukum yang berdasarkan kedaulatan hukum adalah *rule of law*, dengan unsur-unsur sebagai berikut:

1. *Equality before the law*, artinya setiap manusia memiliki kedudukan hukum yang sama dan memperoleh perlakuan yang sama.
2. *Supremacy of law*, artinya kekuasaan tertinggi terletak pada hukum.
3. Hak asasi manusia tidak bersumber dari undang-undang dasar.[51]

Indonesia sebagai negara hukum diatur dalam konstitusi UUD 1945. Sebagaimana termaktub dalam Pasal 1 ayat (3), yang berbunyi: "Negara Indonesia adalah negara hukum." Menurut Huda dan Nasef, konsekuensi dari ketentuan tersebut adalah bahwa setiap sikap, kebijakan, dan perilaku alat negara serta penduduk harus berdasarkan dan sesuai dengan hukum. Dalam konsep negara hukum, hukum menjadi dasar utama dan panglima dalam penyelenggaraan negara demokrasi.[52]

Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut Bagir Manan, konsep negara hukum merupakan perpaduan antara keadilan dan kesejahteraan. [53] Dalam konteks ini, kesejahteraan menjadi tujuan utama dari negara

50 Ibid.
51 Id.at. 59
52 Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi,* Kencana, Jakarta, 7
53 Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia,

hukum. Konsep negara hukum dalam cita-citanya harus memberikan perlindungan dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Kesejahteraan mencakup hak atas pendidikan, kesehatan, pekerjaan, dan lingkungan yang sehat. Negara hukum bertanggung jawab untuk menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat meraih kesejahteraan.

Sedangkan keadilan, dalam konteks Bagir Manan di atas, merupakan dasar dan prinsip negara hukum yang menjamin hak asasi manusia dalam kesetaraan di depan hukum. Keadilan mencakup hak untuk mendapatkan perlindungan hukum, hak atas pengadilan yang adil, dan hak atas kebebasan berpendapat. Dalam negara hukum, semua orang harus tunduk pada hukum yang sama tanpa pengecualian.

Sesuai dengan *the rule of law*, prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Konsep negara hukum diterjemahkan dari dua gagasan yang berbeda, yaitu *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua konsep ini lahir dari latar belakang kondisi dan sejarah yang berbeda.

Ide tentang *rechtsstaat* mulai populer pada abad ke-17 sebagai respons terhadap situasi sosial-politik Eropa yang didominasi oleh kekuasaan raja. Gagasan ini dikembangkan oleh para ahli hukum Eropa Barat seperti Immanuel Kant dan Friedrich Julius Stahl. Sementara itu, paham *rule of law* dikembangkan oleh Albert Venn Dicey melalui karyanya *Introduction to Study of The Law of The Constitution*.

Paham *rule of law* berakar pada sistem hukum *Anglo Saxon* atau *Common Law System*, sedangkan *rechtsstaat* bertumpu pada sistem *Civil Law* atau Eropa Kontinental. Menurut Stahl, dalam Raden (2017), konsep negara hukum yang disebut *rechtsstaat* mencakup empat elemen penting:

1. Perlindungan hak asasi manusia.
2. Pembagian kekuasaan.
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang.
4. Peradilan tata usaha negara.[54]

Bandung : Alumni, 1997, h 13

54 Sahran Raden, 2017, Tipologi Politik Hukum Pilkada Serentak di Indonesia (antara Teori dan Praktik, Upaya Mewujudkn hukum yang Progresif dan Responsif dalam Negara Hukum Demokrasi, Ombak, Yogyakarta, hal. 57

Konsep negara hukum dalam *rule of law* mengandung tiga arti penting:

1. Absolutisme hukum (*the absolute predominance of law*) yang menentang pengaruh dari kekuasaan sewenang-wenang (*arbitrary power*) dan meniadakan kewenangan diskresioner (*discretionary authority*) yang luas dari pemerintah.
2. Persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), yaitu penundukan semua golongan kepada hukum secara setara.
3. Konstitusi bukanlah sumber, melainkan konsekuensi dari hak-hak individu yang dirumuskan dan ditegaskan oleh peradilan.[55]

Lebih lanjut, menurut Kusumaatmaja (2000), negara hukum diartikan sebagai negara yang berdasarkan hukum, tempat kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang diperlakukan sama di hadapan hukum.[56] Unsur peradilan dalam konsep *rechtstaat* menunjukkan adanya hubungan historis antara konsep negara hukum Eropa Kontinental dengan sistem hukum Romawi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Hadjon, konsep *rechtstaat* bertumpu pada sistem hukum kontinental yang disebut *Civil Law* atau *Modern Roman Law*, sedangkan konsep *rule of law* bertumpu pada sistem hukum yang disebut *Common Law*.[57] Karakteristik *civil law* bersifat administratif, sedangkan karakteristik *common law* bersifat yudisial. Perbedaan karakteristik ini disebabkan oleh latar belakang kekuasaan raja yang menonjol dalam membuat peraturan melalui dekrit. Kekuasaan tersebut kemudian didelegasikan kepada para pejabat administratif untuk membuat pengarahan tertulis bagi hakim mengenai cara memutus suatu sengketa. Besarnya peranan administrasi menyebabkan munculnya cabang hukum baru dalam sistem kontinental yang disebut *droit administratif*, dengan inti dari *droit administratif* adalah hubungan antara administrasi dengan rakyat.

Dalam penafsiran kontemporer terhadap konsep *rule of law*, telah terjadi keterkaitan antara sektor hukum dengan sektor politik, moral, sejarah, dan struktur sosial. Oleh karena itu, konsep negara hukum *rule of law* memiliki esensi dasar, yakni: negara memiliki hukum yang adil; diber-

55 Ibid
56 Mochtar Kusuma Atmadja, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Alumni : Bandung, hal 18
57 Philiphus M. Hadjon, 1993, *Pengantar Hukum Adminsitrasi Indonesia,* Gadja Mada Universitry Press : Yogyakarta, hal. 32

lakukannya prinsip distribusi kekuasaan; semua orang harus tunduk pada hukum; semua orang mendapat perlakuan hukum yang sama; dan adanya perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat. Konsep *rule of law*, sebagaimana teori yang dikemukakan oleh Rousseau, Locke, dan Montesquieu dalam Fuady,[58] mengarahkan penyelenggaraan negara pada pengakuan terhadap prinsip-prinsip dan otoritas-otoritas sebagai berikut:

1. Pelaksanaan konsep *rule of law* lebih menghendaki adanya suasana penghormatan terhadap hukum dan ketertiban.
2. Pelaksanaan kewenangan oleh penyelenggara negara harus sesuai dengan hukum yang berlaku. Jika terjadi *dispute*, maka badan yudikatiflah yang harus memutuskannya. Dalam hal terdapat pelanggaran hak warga negara oleh penyelenggara negara atau lembaga eksekutif, maka lembaga yudikatif atau kekuasaan kehakiman wajib memberikan putusan.
3. Badan-badan politik, terutama legislatif, menetapkan rincian mekanisme *rule of law*, baik yang bersifat substantif maupun yang bersifat prosedural.

Sejalan dengan itu, prinsip negara hukum dalam konteks *rule of law*, menurut Dicey dalam Fuady,[59] selain menegakkan prinsip *equality* dalam hukum, juga memberikan prinsip perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu, baik secara prosedural maupun secara substansial. Indonesia secara formal, dalam konstitusinya, telah menganut negara hukum, sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 hasil amandemen, khususnya Pasal 1 ayat (3) yang menetapkan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.[60]

Memperhatikan konsep negara hukum tersebut, Ismail Sunny dalam Titik Triwulan Tutik[61] mencatat empat syarat negara hukum yang menjadi kewajiban untuk dilaksanakan, yaitu: 1) hak asasi manusia, 2) pembagian kekuasaan, 3) pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan 4) peradilan administrasi. Konsep negara hukum di Indonesia memadukan an-

58 Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Moderen (Recvtstaat)*, PT. Refika Adhitama, Bandung, hal. 51
59 Ibid,
60 Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
61 Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Grouf, Jakarta, hal. 63

tara *rechtstaat* dan *the rule of law*. Hal ini dapat dilihat dari sisi penegakan hukum yang menekankan pentingnya kepastian hukum yang adil, sekaligus mengutamakan kemanfaatan dan keadilan.

Menurut Mahfud MD dalam Mappiase, negara hukum Indonesia dikonsepsikan secara tegas sebagai negara hukum prismatik yang menggabungkan segi-segi positif antara *rechtstaat* dengan kepastian hukumnya, serta *the rule of law*dengan rasa keadilannya secara integratif.[62] Berdasarkan konsep dasar negara hukum di atas, secara substansial negara hukum memiliki dua pandangan dasar, yakni: pertama, terkait dengan paham konstitusi, dan kedua, terkait dengan sistem demokrasi atau kedaulatan rakyat.

C. Sistem Demokrasi dan Kedaulatan Rakyat

1. Sistem Demokrasi

Demokrasi menjadi istilah yang sangat populer, terutama dalam kajian tentang hukum dan politik. Secara etimologis, demokrasi berarti "rakyat berkuasa" atau *government rule the people*.[63] Dalam bahasa Yunani, *demos* berarti rakyat, sedangkan *kratos* atau *kratein* berarti kekuasaan atau berkuasa. Konsep demokrasi lahir dari Yunani Kuno yang dipraktikkan dalam kehidupan bernegara antara abad ke-4 SM hingga abad ke-6 SM. Demokrasi yang dipraktikkan pada masa itu adalah *demokrasi langsung* (*direct democracy*), yaitu hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh seluruh rakyat atau warga negara.

Demokrasi langsung merupakan suatu bentuk demokrasi di mana setiap rakyat memberikan suara atau pendapat dalam menentukan suatu keputusan. Dalam sistem ini, setiap individu mewakili dirinya sendiri dalam memilih suatu kebijakan, sehingga mereka memiliki pengaruh langsung terhadap kondisi politik yang terjadi. Sistem demokrasi langsung digunakan pada masa awal terbentuknya demokrasi di Athena, yakni ketika terdapat suatu permasalahan yang harus diselesaikan, seluruh rakyat berkumpul untuk membahasnya. Di era modern, sistem ini menjadi tidak

62 Syarif Mappiase, 2017, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Prenadamedia Gruf, Jakarta, hal. 17

63 Affan Gafar, 2000, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 11

praktis karena populasi negara umumnya cukup besar, sehingga mengumpulkan seluruh rakyat dalam satu forum merupakan hal yang sulit. Selain itu, sistem ini menuntut partisipasi yang tinggi dari rakyat, sedangkan masyarakat modern cenderung tidak memiliki waktu untuk mempelajari semua permasalahan politik negara.

Demokrasi dalam konsep pemerintahan oleh rakyat berarti bentuk politik di mana rakyat sendiri memiliki dan menjalankan seluruh kekuasaan politik. Secara garis besar, demokrasi merupakan sebuah sistem sosial politik modern yang paling baik di antara berbagai sistem dan ideologi yang ada saat ini. Menurut Mahfud MD, terdapat dua alasan utama dipilihnya demokrasi sebagai sistem dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Pertama, hampir semua negara di dunia telah menjadikan demokrasi sebagai asas yang fundamental. Kedua, demokrasi sebagai asas kenegaraan secara esensial telah memberikan arah bagi peran serta masyarakat dalam menyelenggarakan negara sebagai organisasi tertinggi.[64]

Demokrasi memiliki arti sebagai suatu keadaan negara di mana dalam sistem pemerintahannya, kedaulatan berada di tangan rakyat; kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, rakyat yang berkuasa, pemerintahan oleh rakyat, dan kekuasaan oleh rakyat. Sementara itu, pengertian demokrasi menurut istilah sebagaimana dikemukakan dalam A. Ubaidillah[65] dijelaskan oleh para ahli sebagai berikut:

a. Joseph A. Schumpeter menyatakan bahwa demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik, di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan melalui cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.

b. Sidney Hook berpendapat bahwa demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan penting pemerintahan, secara langsung atau tidak langsung, didasarkan pada kesepakatan mayoritas yang diberikan secara bebas oleh rakyat biasa.

c. Philippe C. Schmitter dan Terry Lynn Karl menyatakan bahwa demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan di mana mereka yang terpilih dimintai tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka.

64 Mahfud, MD, 2001, *Dasar dan Struktur Katatanegaraan Indonesia*, Rineka Cipta : Jakarta, hal 25
65 A Ubaidillah, 2003, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, UIN, Jakarta, hal. 46

d. Menurut Abraham Lincoln, demokrasi adalah suatu bentuk pemerintahan di mana kekuasaan politik tertinggi (*supreme political authority*) dan kedaulatan (*sovereignty*) berada di tangan rakyat. Rakyat yang memiliki kedaulatan berhak untuk memerintah. Oleh karena itu, pemerintahan yang demokratis adalah pemerintahan yang memperoleh persetujuan dari rakyat, atau pemerintahan yang telah mendapatkan mandat untuk memerintah dari rakyat. Dalam sistem pemerintahan rakyat, atau seperti yang disebut oleh Lincoln sebagai *government by the people*, hal tersebut direpresentasikan dalam bentuk lembaga perwakilan yang mengatasnamakan kepentingan rakyat.

Karl Popper mendefinisikan demokrasi sebagai sesuatu yang berbeda dari kediktatoran atau tirani, sehingga demokrasi berfokus pada kesempatan bagi rakyat untuk mengendalikan pemimpinnya dan menggulingkan mereka tanpa harus melakukan revolusi.

Dari beberapa pandangan dan pengertian tersebut, demokrasi dapat diartikan sebagai suatu keadaan negara yang dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat. Rakyat memiliki kekuasaan, pemerintahan berasal dari rakyat, dan kekuasaan dijalankan oleh rakyat. Pemerintahan demokratis berbeda dengan bentuk pemerintahan yang kekuasaannya dipegang oleh satu orang, seperti monarki, atau oleh sekelompok kecil orang, seperti oligarki.

Terdapat beberapa jenis demokrasi, tetapi hanya ada dua bentuk dasar, yakni demokrasi langsung dan demokrasi tidak langsung. Keduanya menjelaskan cara rakyat menyalurkan dan menjalankan kehendak atau keinginannya. Demokrasi langsung adalah bentuk di mana seluruh warga negara berpartisipasi secara langsung dan aktif dalam pengambilan keputusan pemerintahan. Sementara itu, demokrasi tidak langsung dilaksanakan melalui perwakilan. Demokrasi perwakilan merepresentasikan penyaluran kehendak rakyat dengan memilih wakil-wakilnya untuk duduk di parlemen.

Umumnya, negara-negara yang menerapkan demokrasi perwakilan disebabkan oleh jumlah penduduk yang cenderung meningkat dan luasnya wilayah negara, sehingga demokrasi langsung sulit dilaksanakan.

Dalam konteks negara demokrasi, Affan Gaffar (2000) membagi arti demokrasi menjadi dua, yaitu secara normatif dan secara empirik. Secara normatif, demokrasi merupakan sesuatu yang ideal yang hendak diwujudkan oleh suatu negara, sedangkan secara empirik, demokrasi diwujudkan dalam kehidupan politik praktis.[66]

Pandangan Affan Gaffar tersebut berkaitan dengan ciri-ciri demokrasi yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl, dikutip dari Frans Magnis Suseno (1997), bahwa demokrasi memiliki tujuh ciri hakiki, yaitu:

a. Pejabat yang dipilih,
b. Pemilihan yang bebas dan fair,
c. Hak pilih yang mencakup semua,
d. Hak untuk menjadi calon dalam suatu jabatan,
e. Kebebasan mengemukakan pendapat secara lisan dan tertulis,
f. Ketersediaan informasi alternatif,
g. Kebebasan membentuk asosiasi.[67]

Secara substansial, demokrasi tidak dapat berjalan efektif tanpa adanya perkembangan pengorganisasian internal partai, lembaga-lembaga pemerintahan, maupun organisasi masyarakat. Kelestarian demokrasi memerlukan rakyat yang memiliki kesepakatan mengenai makna demokrasi, memahami cara kerjanya, dan menyadari manfaatnya bagi kehidupan. Demokrasi yang kuat bersumber dari kehendak rakyat dan bertujuan mencapai kebaikan bersama atau kemaslahatan umum.

Demokrasi lebih menekankan pada unsur masyarakat sebagai suatu variabel. Mengutip teori Jean-Jacques Rousseau, demokrasi adalah suatu tahapan atau proses yang harus dilalui oleh suatu negara.[68] Pernyataan Rousseau ini mengisyaratkan bahwa demokrasi bagi suatu negara adalah proses pembelajaran menuju perkembangan ketatanegaraan yang ideal. Meskipun Rousseau menyadari bahwa kesempurnaan bukanlah milik manusia, ukuran keberadaan demokrasi dalam suatu negara tidak ditentukan oleh tujuan akhirnya, melainkan dilihat dari fakta-fakta tahapan yang se-

66 Affan Gafar, *Op.Cit*, 28
67 Abdul Aziz Hakim, 2011, *Negara Hukum dan Demokrasi,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hal. 17
68 Munir Fuady, 2009, *Teori Negara Hukum Moderen (Recvtstaat)*, PT. Refika Adhitama Bandung, hal. 35

dang berlangsung. Demokrasi akan berkembang seiring waktu dan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya suatu negara.

Implementasi nilai-nilai yang dirumuskan oleh J.J. Rousseau tersebut merupakan prinsip-prinsip kehidupan demokrasi dalam negara yang berdaulat rakyat. Prinsip demokrasi dalam rumusan Rousseau mencerminkan penghormatan terhadap individu. Setiap warga negara memiliki hak untuk turut serta dalam urusan kenegaraan atau pemerintahan.

Menurut Hans Kelsen, awal munculnya ide demokrasi berangkat dari gagasan kebebasan yang hadir dalam benak manusia. Pada awalnya, kosakata kebebasan dipandang secara negatif, yakni bebas dari segala ikatan atau kewajiban. Namun, pandangan ini ditolak oleh Hans Kelsen. Dalam konstruksi kehidupan bermasyarakat, kebebasan tidak lagi dapat dinilai secara sederhana sebagai kebebasan dari ikatan, tetapi sebagai prinsip penentuan kehendak sendiri. Gagasan ini menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen tentang demokrasi.[69]

Menurut Munawir Sjadzali, pemikiran Hans Kelsen ini sejalan dengan pemikiran cendekiawan muslim Abu Nashar bin Mohammad bin Mohammad bin Tharkam bin Unzalagh, yang lebih dikenal dengan sebutan Farabi. Bagi Farabi, manusia pada hakikatnya adalah makhluk sosial yang tidak dapat hidup terlepas dari masyarakat. Hakikat ini kemudian menjadi prinsip dasar dalam kehidupan politik manusia untuk tumbuh dan berkembangbersama.[70]

Farabi lebih lanjut menjelaskan bahwa terbentuknya masyarakat akan berbeda antara satu dengan yang lain. Perbedaan ini sangat dipengaruhi oleh faktor iklim dan lingkungan tempat tinggal masyarakat tersebut. Faktor kewilayahan ini membentuk watak, pola pikir, perilaku, orientasi, atau kecenderungan, serta adat kebiasaan, termasuk di dalamnya adalah pemikiran.[71]

Berdasarkan pemikiran tersebut, dapat dipahami bahwa Farabi juga memiliki pandangan serupa mengenai tahapan atau proses dalam kehi-

69 Jimmly Asshiddiqie, , 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Konpress : Jakarta :), 41
70 Munawir Sjadzali, 1993, *Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran*, UI Press : Jakarta, hal. 23
71 Ibid.

dupan manusia, termasuk dalam pola pikir, yang pada akhirnya membentuk wacana tentang masyarakat, pemerintahan, dan demokrasi.

Ciri-ciri pemerintahan demokratis telah menjadi tatanan yang diterima dan digunakan oleh hampir seluruh negara di dunia. Ciri-ciri tersebut antara lain:

a. Keterlibatan warga negara dalam pengambilan keputusan politik, baik secara langsung maupun tidak langsung (melalui perwakilan),
b. Pengakuan, penghargaan, dan perlindungan terhadap hak-hak asasi warga negara,
c. Persamaan hak bagi seluruh warga negara dalam segala bidang,
d. Lembaga peradilan dan kekuasaan kehakiman yang independen sebagai alat penegakan hukum,
e. Kebebasan dan kemerdekaan bagi seluruh warga negara,
f. Pers (media massa) yang bebas untuk menyampaikan informasi dan mengawasi kebijakan pemerintah,
g. Pemilihan umum untuk memilih wakil rakyat di lembaga perwakilan,
h. Pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil untuk memilih pemimpin negara dan anggota lembaga perwakilan rakyat,
i. Pengakuan terhadap keberagaman suku, agama, golongan, dan sebagainya.[72]

Di antara sekian banyak pemikiran tentang demokrasi, paling tidak terdapat dua aliran pemikiran yang cukup mendominasi dalam kajian keilmuan, yakni paham demokrasi konstitusional dan aliran demokrasi totaliter. Demokrasi konstitusional mencita-citakan pemerintahan yang kekuasaannya terbatas, yaitu suatu negara hukum yang tunduk pada *rule of law*. Sebaliknya, demokrasi yang mendasarkan pada totaliter mencita-citakan pemerintahan yang tidak boleh dibatasi dan kekuasaannya bersifat otoriter.

72 Jenedjri. M, Gafar, 2013, Demokrasi Konstitusional, Prakteik Katatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Konstitusi Press: Jakarta, hal. 31

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan di mana seluruh warga negara memiliki hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat memengaruhi kehidupan masyarakatnya.[73] Salah satu prinsip demokrasi adalah partisipasi warga negara, baik secara langsung maupun melalui perwakilan, dalam proses perumusan dan pembentukan hukum. Demokrasi mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik secara bebas dan setara.[74] Demokrasi juga merupakan seperangkat gagasan dan prinsip tentang kebebasan, beserta praktik dan prosedurnya.

Selain cakupan aspek tersebut, demokrasi mengandung makna penghargaan terhadap harkat dan martabat manusia. Demokrasi dipilih karena berlandaskan pada prinsip martabat dan kesederajatan manusia. Nilai-nilai kemanusiaan ini juga menjadi aspek penting dalam hukum, yaitu keadilan, kepastian, dan kemanfaatan hukum.[75] Konsep demokrasi telah memunculkan suatu tatanan yang mewujudkan pengaturan kehidupan manusia secara tertib dan saling menghargai martabat kemanusiaan. Di sinilah demokrasi selanjutnya membentuk suatu negara yang berdasar atas hukum, yang secara sederhana disebut sebagai demokrasi konstitusional.

Dalam suatu demokrasi konstitusional, perlindungan dan jaminan terhadap aspek hukum dan hak asasi manusia menjadi sangat penting. Dalam penyelenggaraan negara, setidaknya terdapat tiga aspek utama yang merupakan perwujudan pelaksanaan demokrasi konstitusional. Aspek-aspek tersebut adalah: Pertama, penataan kelembagaan negara. Kedua, proses legislasi. Ketiga, *judicial review*. Penataan kelembagaan dimaknai sebagai pengaturan relasi kekuasaan untuk mencapai tujuan bernegara, berdemokrasi, dan berhukum.[76]

Pada aspek proses legislasi, penyelenggaraan negara demokrasi konstitusional dilakukan berdasarkan hukum. Sesungguhnya, hukumlah yang menentukan arah penyelenggaraan negara sesuai dengan prinsip *rule of law*. Sebagai negara yang berdasar atas hukum, prinsip demokrasi konstitusional dalam penyelenggaraan negara harus berlandaskan pada konsti-

73 Ni'matul Huda, dan M Imam Nasef, 2017, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi,* Kencana, Jakarta, hal. 27

74 Muh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Op,.Cit.* 26

75 Margono, 2019, Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum, dalam Putusan Hakim, Sinar Grafika, Jakarta, hal 38

76 Muh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Op,. Cit*, hal. 43

tusi yang disepakati bersama. Konstitusi menjadi jaminan agar mekanisme demokrasi berjalan secara adil.

Pada aspek *judicial review*, keberadaannya diperlukan sebagai bagian dari pelaksanaan demokrasi konstitusional.[77] Gagasan negara demokrasi yang konstitusional senantiasa mengalami dinamika, baik dalam aspek penataan kelembagaan negara, proses legislasi, maupun pengujian konstitusi. Dinamika ini terjadi karena berkaitan dengan sifat kekuasaan yang selalu berubah secara dinamis.

2. Kedaulatan Rakyat

Negara kekuasaan adalah negara yang pemerintahannya dipegang oleh pemimpin dengan kekuasaan mutlak yang tidak diperoleh melalui seleksi kepemimpinan. Negara kekuasaan meletakkan kedaulatan negara pada kekuasaan satu figur yang disebut kepemimpinan tunggal. Menurut teori kedaulatan negara, dalam wilayah suatu negara hanya negara tersebut yang berdaulat penuh. Tidak ada seorang pun yang berhak menentang kehendak negara, sehingga kekuasaan negara tidak dibatasi. Negara memiliki kekuasaan yang tidak terbatas,[78] artinya negara berhak mengatur seluruh warga negara yang harus taat dan patuh terhadap kehendak serta keinginan negara. Negara memiliki kekuasaan tertinggi yang berasal dari dirinya sendiri. Tidak ada yang lebih tinggi dari negara, termasuk hukum, karena hukum merupakan buatan negara. Hukum dibuat untuk kepentingan negara, dan negara tidak dibatasi oleh hukum. Penerapan kedaulatan ini dijalankan oleh para pejabat negara sebagai simbol kekuasaan negara. Dalam konteks ini, teori kedaulatan negara memandang bahwa negara adalah pihak yang berdaulat. Selanjutnya, karena negara bersifat abstrak, maka negara diwakili oleh penguasa, seperti raja atau sebutan lainnya.

Dalam teori kedaulatan negara (*staatssouvereniteit*), negara dianggap sebagai suatu *rechtsperson* atau badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban serta dapat melakukan tindakan hukum, sebagaimana halnya seorang *natuurlijkpersoon*,[79] yang merupakan subjek hukum dengan hak dan

77 Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press : Yogyakarta, hal 42
78 Hendarmin Ranadireksa,*Op,.Cit*, 37
79 Kennet Newton dan Jan W. Van Deth, 2010, *Perbandingan Sistem Politik (Teori dan Fakta)*, Terjemahan Holli A. Sametko dan Maragaret Scammel, Nusa Media, Bandung, hal. 25

kewajiban serta dapat melakukan tindakan hukum. Negara sebagai badan hukum inilah yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam kehidupan manusia sebagai anggota masyarakat. Menurut Georg Jellinek, hukum tidak diciptakan oleh Tuhan maupun raja, tetapi oleh negara. Hukum ada karena keberadaan negara. Jellinek juga menyatakan bahwa hukum merupakan penjelmaan dari kehendak negara. Negara adalah satu-satunya sumber hukum. Oleh karena itu, kekuasaan tertinggi harus dimiliki oleh negara.[80]

Teori kedaulatan hukum adalah kedaulatan yang berasal dari hukum yang berlaku di suatu negara. Hukum merupakan pernyataan yang timbul dari kesadaran manusia dan menjadi sumber kedaulatan. Hukum memiliki derajat yang lebih tinggi, sehingga negara, pemerintah, pengadilan, dan rakyat seluruhnya harus tunduk pada hukum. Hukum berada di atas segalanya dan dipandang sebagai sumber dari segala sumber kekuasaan dalam negara. Negara hanya berperan sebagai organisasi sosial yang tunduk kepada hukum. Sebagaimana dikemukakan oleh John Austin, hukum adalah seperangkat perintah, baik langsung maupun tidak langsung, dari pihak yang berkuasa kepada warga masyarakat yang merupakan masyarakat politik independen, di mana pihak yang berkuasa memiliki otoritas untukitu.[81]

Blackstone mendefinisikan hukum sebagai aturan atau tindakan yang ditentukan oleh orang-orang yang berkuasa bagi orang-orang yang dikuasai untuk ditaati.[82] Kekuasaan negara harus berpijak dan berlandaskan hukum, artinya kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah diperoleh atau diatur oleh hukum yang berlaku dalam negara tersebut. Dengan demikian, kekuasaan tersebut sah menurut hukum yang berlaku. Hukum harus dijunjung tinggi oleh seluruh warga negara dan pemerintah; oleh karena itu, semua pihak harus menghormati dan mematuhi hukum yang berlaku. Pelanggar hukum harus dikenai sanksi, tanpa terkecuali. Menurut teori ini, aturan hukum (*rechts souvereiniteit*) merupakan otoritas tertinggi. Kekuasaan negara harus didasarkan pada hukum, sementara hukum bersumber dari rasa keadilan dan kesadaran hukum. Menurut teori ini, negara diha-

80 Munir Fuady, 2013, *Teori Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Kencana, Jakarta, hal. 91
81 Achmad Ali, 2002, Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Gunung Agung : Jakarta, hal. 28
82 Ibid

rapkan menjadi negara hukum, yang berarti bahwa semua tindakan pejabat negara dan warga negara harus sesuai dengan hukum yang berlaku.

Salah satu hakikat hukum adalah bahwa hukum dapat dipaksakan bila perlu dengan campur tangan negara. Oleh karena itu, dalam hukum terdapat unsur kewajiban yang harus ditaati oleh setiap orang. Konsep ini selanjutnya melahirkan gagasan ketertiban hukum (*legal order*), yang memiliki karakteristik bahwa hukum dapat diberlakukan secara paksa dengan sanksi tertentu. Selain itu, berlaku pula prinsip kesetaraan perlakuan di antara seluruh anggota masyarakat (*equality before the law*).

Kedaulatan rakyat adalah sistem yang menempatkan kekuasaan tertinggi suatu negara di tangan rakyat. Kedaulatan rakyat memberi rakyat kesempatan untuk mengatur kebutuhan hidup bersama dan menempatkan pejabat publik sebagai representasi mereka. Dalam kedaulatan rakyat, terdapat gagasan bahwa yang terbaik dalam masyarakat adalah apa yang dianggap baik oleh semua orang. Kedaulatan sendiri berarti kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Kedaulatan rakyat merupakan teori yang menyatakan bahwa kekuasaan suatu negara berada di tangan rakyat. Teori ini muncul sebagai upaya untuk menyeimbangkan kekuasaan tunggal yang sebelumnya dimiliki oleh raja atau pemimpin agama.

Dasar ajaran kedaulatan rakyat adalah demokrasi, yang telah dirintis sejak zaman Yunani. Istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, *demos* (rakyat) dan *kratein* (memerintah) atau *kratos* (pemerintah). Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi memberikan haknya untuk kepentingan bersama. Konsep kedaulatan telah ada sejak dahulu, ketika raja merupakan pemegang kekuasaan tertinggi. Dalam negara nasional modern, kedaulatan berada di tangan rakyat, yang memberikan kekuasaan kepada raja dengan syarat utama yaitu kepatuhan terhadap undang-undang. Pertumbuhan demokrasi telah memperkenalkan batasan penting terhadap kekuatan kedaulatan. Teori kedaulatan rakyat dan para pembuat kebijakan pada umumnya mengakui bahwa tidak ada perdamaian tanpa hukum, dan tidak ada hukum tanpa pembatasan terhadap kedaulatan.

Teori-teori kedaulatan tersebut menjadi rujukan bagi negara-negara yang menganut paham demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Negara yang berkedaulatan rakyat berarti rakyat memiliki kekuasaan

mutlak tertinggi, tidak terbatas, tidak tergantung, dan tanpa kecuali. Suatu negara dikatakan berkedaulatan rakyat apabila rakyat berperan serta, baik secara langsung maupun tidak langsung, dalam menentukan nasib dan masa depan negara. Salah satu ciri negara yang berkedaulatan rakyat adalah dicantumkannya pasal-pasal Hak Asasi Manusia (HAM) dalam konstitusinya.[83] Pasal-pasal HAM tersebut bertujuan untuk menjamin dan melindungi kedaulatan rakyat dalam negara. HAM menjadi instrumen bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatan dalam demokrasi. Pelaksanaan kedaulatan rakyat dilakukan melalui perlindungan terhadap hak memilih dan dipilih dalam pemilihan umum. Konsekuensi dari prinsip kedaulatan rakyat adalah bahwa pemimpin pemerintahan harus berasal secara murni dari rakyat. Pemilu merupakan sarana konstitusional untuk menentukan siapa yang berhak menduduki posisi di lembaga-lembaga politik negara, baik legislatif maupun eksekutif. Pemerintah yang menganut kedaulatan rakyat dalam menjalankan kebijakan harus berdasarkan kehendak rakyat.

D. Asas Pembagian Kekuasaan

Sangat dirasakan dalam negara demokrasi modern bahwa ide dan teori pemisahan kekuasaan kurang lagi merespons terhadap perkembangan ketatanegaraan. Oleh karena itu, dalam desain ketatanegaraan, konsep pemisahan kekuasaan telah bergeser menjadi paradigma sistem atau asas pembagian kekuasaan dalam negara hukum demokrasi. Meskipun demikian, prinsip pemisahan kekuasaan masih diperlukan dengan tujuan untuk mencegah menumpuknya kekuasaan pada salah satu lembaga negara yang dapat merugikan rakyat. Dengan demikian, dalam negara-negara modern, prinsip pemisahan kekuasaan menjadi suatu instrumen ketatanegaraan, di mana negara berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*publicservice*).[84]

Konsep pembagian kekuasaan, yang dikenal juga sebagai *Trias Politica*, adalah sistem pemerintahan yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang utama: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Tujuannya adalah untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu lembaga atau individu serta menjamin keseimbangan dan pengawasan antarcabang pemerintah-

83 Budi Hardiman, 2009, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta, hal. 21
84 H. Ach. Rubaie, Putusan Ultra Petita Mahkamah Konsitusi Presfektif Filosofis, Teoritis dan Yuridis, Yogyakarta : Lakbang Pressindo, 2017, h. 42

an. Konsep pembagian kekuasaan ini diterapkan di Indonesia dan juga di banyak negara lain untuk memastikan pemerintahan yang stabil, akuntabel, dan demokratis. Dengan adanya pembagian kekuasaan, diharapkan tidak ada satu cabang pun yang memiliki kekuasaan mutlak, dan setiap cabang dapat saling mengawasi dan mengontrol (prinsip *checks and balances*).

Penerapan pembagian kekuasaan ini juga membantu melindungi hak-hak asasi manusia karena tidak ada satu lembaga pun yang memiliki kekuatan penuh untuk menindas warga negara. Selain itu, pembagian kekuasaan juga memungkinkan adanya spesialisasi tugas dan fungsi antarlembaga, sehingga pemerintahan dapat berjalan lebih efektif dan efisien.

Asas pembagian kekuasaan dalam hukum tata negara, yang juga dikenal sebagai *trias politica*, adalah konsep penting yang membagi kekuasaan negara menjadi tiga bagian: kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Konsep ini bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan memastikan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara. Pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dilakukan dengan menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal maupun pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan ini dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *checks and balances* antar cabang kekuasaan.

Pemisahan kekuasaan (*Separation of Powers*) merupakan suatu prinsip pemerintahan di mana kekuasaan negara dibagi menjadi tiga cabang yang terpisah dan mandiri, yaitu: *Pertama*, Kekuasaan Eksekutif: Merupakan lembaga yang melaksanakan undang-undang yang berlaku di Indonesia. Presiden, wakil presiden, dan para menteri termasuk dalam lembaga ini. Walaupun mereka memiliki kekuasaan untuk memerintah, mereka harus tetap melaksanakan undang-undang yang berlaku. Kekuasaan ini dipegang oleh presiden (atau kepala negara) dan pemerintah, yang bertugas melaksanakan undang-undang, mengelola negara, dan menjalankan kebijakan.

Kedua, Kekuasaan Legislatif: Merupakan lembaga yang membuat undang-undang. Di Indonesia, lembaga ini direpresentasikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Kekuasaan ini dipegang oleh lembaga

perwakilan rakyat dan bertugas membuat undang-undang, mengawasi eksekutif, serta menetapkan anggaran negara.

Ketiga, Kekuasaan Yudikatif: Merupakan lembaga yang mengawasi pelaksanaan undang-undang, memeriksa, dan mengadili pelanggaran undang-undang. Mahkamah Agung (MA) dan Mahkamah Konstitusi (MK) adalah institusi yang mewakili lembaga ini. Kekuasaan ini dipegang oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Peradilan Agama, dan sebagainya, yang bertugas menegakkan hukum dan menyelesaikan sengketa.

Setelah Amandemen UUD 1945, ketiga lembaga tersebut tetap berlaku. Perbedaannya terletak pada kehadiran Lembaga Eksaminatif yang menjadikan pemisahan kekuasaan di Indonesia berbeda dari negara lain. Fungsi lembaga ini adalah untuk mengawasi keuangan negara dan direpresentasikan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Perbedaan lainnya terlihat pada lembaga yudikatif pasca amandemen. Selain MA dan MK, kini terdapat Komisi Yudisial (KY) yang memiliki kewenangan mengusulkan pengangkatan Hakim Agung, menyusun kode etik dan pedoman bagi para hakim, serta menjaga kehormatan hakim. Menurut Pasal 24B ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen, KY merupakan lembaga independen, yang berarti memiliki kewenangan yang dijalankan secara mandiri.

Pemisahan kekuasaan dilaksanakan untuk menciptakan kontrol antarlembaga negara yang dibentuk. Prinsip *check and balances* merupakan kekuatan pengontrol dan penyeimbang. Setiap cabang kekuasaan memiliki mekanisme untuk mengontrol dan mengevaluasi tindakan cabang kekuasaan lainnya. Sebagai contoh, DPR dapat mengontrol eksekutif melalui hak interpelasi dan hak angket, sedangkan yudikatif dapat memeriksa tindakan eksekutif dan legislatif yang melanggar hukum.

Prinsip pemisahan kekuasaan juga menunjukkan adanya ketergantungan (*interdependence*) antar lembaga negara. Meskipun terpisah, ketiga cabang kekuasaan saling bergantung dan bekerja sama untuk mencapai tujuan negara. Legislatif membuat undang-undang yang dilaksanakan oleh eksekutif, sedangkan yudikatif bertugas menafsirkan dan menegakkan hukum yang dibuat oleh legislatif.

Pentingnya asas pembagian kekuasaan dalam ketatanegaraan di Indonesia diperlukan dalam rangka:

1. Mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Pemisahan kekuasaan mencegah satu individu atau kelompok menguasai seluruh kekuasaan negara.
2. Menjaga keseimbangan. *Check and balances* memastikan bahwa setiap cabang kekuasaan tidak berkuasa mutlak dan selalu diawasi.
3. Peningkatan kualitas pemerintahan. Pembagian kekuasaan mendorong kerja sama antar lembaga negara dan meningkatkan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan.
4. Penyelenggaraan negara yang berdasarkan hukum. Semua tindakan pemerintah harus berdasarkan hukum, bukan semata-mata berdasarkan kekuasaan.

Indonesia menerapkan prinsip *trias politica* dalam sistem pemerintahannya. Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, legislatif oleh DPR RI, dan yudikatif oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Penerapan prinsip ini bertujuan untuk menjamin penyelenggaraan negara yang adil, efisien, dan berdasarkan hukum.

PALU. 16 NO BER 2024

BAB 4

KONSTITUSI DAN UUD 1945

A. Konsep Dasar Konstitusi

Konstitusi adalah hukum dasar negara yang mengatur tata cara pemerintahan, hak asasi manusia, dan kekuasaan negara. Konstitusi menjadi landasan utama dalam menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat. Menurut *Black's Law Dictionary*, konstitusi adalah hukum dasar dan organik suatu bangsa atau negara yang menetapkan konsep, karakter, dan organisasi pemerintahan, serta menjelaskan kekuasaan kedaulatannya dan cara pengujiannya.[85]

Pengertian suatu istilah dapat diperoleh baik dari sisi makna kata maupun dari realitas yang diwakili oleh kata tersebut. Dari aspek bahasa, konstitusi berasal dari bahasa Inggris *constitution*, yang berasal dari kata dasar *constitute*, *constitue*, atau *to constitute*, yang berarti "membentuk". Oleh karena itu, kata "konstitusi" maknanya selalu terikat pada konteks pembentukan suatu organ atau organisasi. Bahkan, konstitusi seringkali diposisikan sebagai dokumen pembentukan atau akta kelahiran suatu organisasi. Lazim dipahami bahwa salah satu sendi utama dalam hukum ketatanegaraan adalah konstitusi. Dapat dikatakan bahwa dewasa ini hampir setiap negara di dunia memiliki konstitusi. Kata konstitusi sendiri berasal dari bahasa Latin *constitutio*. Istilah ini berkaitan dengan kata *jus* atau *ius*, yang berarti hukum atau prinsip.[86]

Saat ini, bahasa yang umum digunakan sebagai rujukan istilah konstitusi antara lain bahasa Inggris, Jerman, Prancis, Italia, Spanyol, Portugis, dan Belanda. Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam bahasa Inggris digunakan istilah *constitution*, sedangkan dalam bahasa Belanda dibe-

85 Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, St. Paul, MN : S & R Legal Co, 2009, h. 124
86 Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta : Sekretariat Jenderal Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2006, h. 95

dakan antara *constitutie* dan *grondwet*. Dalam bahasa Jerman dibedakan antara *verfassung* dan *grundgesetz*. Bahkan, dalam bahasa Jerman, terdapat perbedaan antara *grundrecht* dengan *grundgesetz*, sebagaimana dalam bahasa Belanda dibedakan antara *grondrecht* dengan *grondwet*. *Grundrecht* (Jerman) dan *grondrecht*(Belanda) secara harfiah berarti hak dasar, namun sering juga diartikan sebagai hak asasi manusia.[87]

Mendefinisikan konstitusi tidak dapat dipisahkan dari konsep hukum tata negara. Beberapa definisi konstitusi di berbagai negara memberikan pemahaman bahwa konstitusi merupakan bagian dari kajian hukum tata negara. Hukum tata negara merupakan cabang dari ilmu hukum, yaitu hukum kenegaraan yang termasuk dalam ranah hukum publik. Definisi hukum tata negara telah berkembang, sehingga tidak hanya mencakup kajian mengenai organ negara, fungsi, dan mekanisme hubungan antarorgan negara, tetapi juga mencakup persoalan-persoalan yang berkaitan dengan hubungan antara organ negara dan warga negara. Hukum tata negara tidak hanya merupakan *recht* atau hukum, dan bukan hanya *wet* atau norma hukum tertulis, tetapi juga *lehre* atau teori. Oleh karena itu, pengertiannya mencakup baik *verfassungsrecht* (hukum konstitusi) maupun *verfassungslehre* (teori konstitusi). Dalam arti luas, hukum tata negara mencakup kajian mengenai negara dalam keadaan diam (*staat in rust*) maupun negara dalam keadaan bergerak (*staat in beweging*).

Laode Husen menulis bahwa konstitusi merupakan hukum dasar bagi suatu negara atau pemerintahan. Konstitusi adalah suatu sistem keseluruhan ketatanegaraan yang berupa kumpulan aturan yang membentuk, mengatur, atau memerintah pemerintahan suatu negara. Konstitusi memuat aturan-aturan yang mengatur berbagai aspek mendasar dalam suatu negara, baik dari aspek hukum maupun aspek lain yang menjadi kesepakatan masyarakat untuk mengaturnya.[88]

Bertolak dari berbagai pandangan tersebut, konstitusi merupakan fondasi dasar dalam ketatanegaraan yang berisi aturan-aturan yang mengatur berbagai aspek mendasar suatu negara. Konstitusi berfungsi sebagai hukum tertinggi yang menetapkan dasar-dasar penyelenggaraan negara,

87 Jimly Asshiddiqie, Ibid, 98

88 Laode Husen dan Husni Thamrin, Hukum KOnstitusi, Kesepakatan (Agrement) dan Kebiasaan (Costum) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan, Makassar : CV. Social Politic Genius, 2017, h. 33

termasuk pembagian kekuasaan, hak-hak warga negara, serta hubungan antara pemerintah dan rakyat. Konstitusi menetapkan bagaimana negara diorganisasikan, termasuk pembagian kekuasaan antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Konstitusi menjamin hak-hak dasar warga negara, seperti kebebasan berbicara, kebebasan beragama, dan hak atas pendidikan. Konstitusi juga memuat kewajiban warga negara terhadap negara.

Dalam kaitannya dengan hubungan antara pemerintah dan rakyat, konstitusi mengatur bagaimana pemerintah dipilih, bagaimana kebijakan dibuat, serta bagaimana kekuasaan dijalankan. Konstitusi membatasi kekuasaan pemerintah guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan melindungi hak-hak warga negara. Konstitusi sering mencerminkan tujuan-tujuan negara, seperti mewujudkan kesejahteraan umum, keadilan sosial, dan perdamaian. Secara keseluruhan, konstitusi adalah landasan hukum dan norma fundamental suatu negara yang menjamin stabilitas, keadilan, dan perlindungan hak-hak warga negara.

Teori dan hukum konstitusi membahas pemahaman mengenai dasar-dasar konstitusi, norma dasar, *cita hukum* dan konstitusi, teori konstitusi, eksistensi konstitusi, klasifikasi konstitusi, muatan konstitusi, serta hukum konstitusi Indonesia. Di Indonesia, istilah konstitusi dikenal dengan sebutan "Undang-Undang Dasar". UUD 1945 memuat hukum dasar serta seperangkat prinsip fundamental yang telah digariskan dalam konstitusi. Pengertian konstitusi mencakup:

1. Konsensus antar rakyat untuk hidup bersama dalam suatu komunitas bernegara dan kewarganegaraan;
2. Konsensus kolektif mengenai format kelembagaan organisasi negara;
3. Konsensus kolektif tentang pola dan mekanisme hubungan antar lembaga negara;
4. Konsensus mengenai prinsip dan mekanisme hubungan antara lembaga negara dan warga negara;
5. Konstitusi sebagai seperangkat aturan untuk membangun atau mengatur pemerintahan negara;

6. Konstitusi sebagai dokumen yang memuat aturan-aturan pokok mengenai pemerintahan negara;
7. Konstitusi yang menggambarkan sistem pemerintahan secara keseluruhan;
8. Konstitusi sebagai hukum yang bersifat fundamental dan memiliki kedudukan tertinggi.[89]

Oleh karena itu, setiap organisasi memiliki konstitusi yang menjadi kesepakatan dasar pembentukannya. Awalnya, kesepakatan tersebut tidak tertulis, namun seiring perkembangan peradaban, dituangkan dalam bentuk tertulis, bahkan dalam format resmi yang disahkan oleh pejabat publik. Hal ini juga berlaku dalam konteks bernegara. Secara bahasa, konstitusi sering dipandang sebagai dokumen yang membentuk negara sebagai suatu organisasi yang memiliki organ-organ negara. Bahkan, konstitusi kadang diposisikan sebagai sertifikat kelahiran negara karena keberadaan negara dimulai sejak diberlakukannya konstitusi tersebut.

Dalam konteks kekuasaan, karena negara merupakan organisasi kekuasaan, substansi konstitusi mencakup pengaturan mengenai sumber kekuasaan, struktur kekuasaan, pembagian kekuasaan, serta pembatasan kekuasaan di suatu negara. Oleh karena itu, menurut Ivo D. Duchacek, konstitusi adalah "*identify the sources, purposes, uses and restraints of public power*".[90] Definisi ini menggambarkan konstitusi sebagai sumber, pedoman, serta tujuan bernegara. Konstitusi juga menjadi instrumen dalam pelaksanaan kekuasaan negara.

Selain Duchacek, Friedrich mendefinisikan konstitusi sebagai "*an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*".[91] Dalam pengertian ini, konstitusi menjadi pedoman hukum dalam bernegara, yang mengatur sistem kenegaraan secara efektif dan teratur guna membatasi tindakan pemerintah. Konstitusi dalam pandangan Friedrich merupakan dasar untuk membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintahan. Oleh karena itu, kekuasaan negara harus dibatasi, karena tanpa pembatasan, kekuasaan berpotensi disalahgunakan. Konstitusi di-

89 Jimly Asshiddiqie, Opcit, h. 36
90 vo D. Duchacek, "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed), Blackwell's, *Encyclopedia of Political Science*, Blackwell, Oxford, 1987, hal. 142
91 Friedrich, C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963, hal. 217

buat untuk membatasi kekuasaan. Inilah yang disebut sebagai *konstitusionalisme*, yaitu paham bahwa kekuasaan harus dibatasi agar negara dapat berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya. Setiap konstitusi harus memuat pembatasan terhadap kekuasaan. Tanpa pembatasan tersebut, konstitusi kehilangan *ruh konstitusionalisme* dan hanya menjadi legitimasi bagi kekuasaan negara yang tidak terbatas.

Hukum konstitusi merupakan fondasi dari sistem hukum di Indonesia. Konstitusi berfungsi sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan, perlindungan hak asasi manusia, pembatasan kekuasaan negara, dan penjaminan keadilan bagi seluruh rakyat. Dengan fungsi-fungsi tersebut, konstitusi menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat. Pemahaman yang baik tentang hukum konstitusi sangat penting untuk menjaga keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Konstitusi memiliki kedudukan yang sangat penting dalam sistem pemerintahan dan berada di atas semua bentuk hukum lainnya, termasuk undang-undang. Oleh karena itu, konstitusi harus dihormati dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh agar dapat menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat.

Hukum Konstitusi adalah seperangkat norma yang mengatur struktur dan fungsi negara serta hubungan antara negara dan warga. Hal ini mencakup hak asasi manusia, kekuasaan negara, dan tanggung jawab pemerintah. Memahami definisi ini penting untuk memahami sistem hukum Indonesia. Prinsip utama dalam hukum konstitusi meliputi kedaulatan rakyat, pemisahan kekuasaan, dan perlindungan hak asasi manusia. Prinsip-prinsip tersebut menjadi pedoman dalam pelaksanaan hukum dan pemerintahan serta memastikan bahwa kekuasaan tidak disalahgunakan.

Penerapan hukum konstitusi di Indonesia menghadapi berbagai tantangan, termasuk korupsi, diskriminasi, dan lemahnya penegakan hukum. Mengatasi tantangan ini memerlukan komitmen dari pemerintah dan masyarakat untuk menciptakan sistem hukum yang lebih baik. Hukum konstitusi merupakan landasan dari sistem hukum Indonesia. Memahami dasar-dasar dan penerapannya sangat penting untuk menjaga keadilan, demokrasi, dan hak asasi manusia. Dengan kolaborasi antara pemerintah dan masyarakat, sistem hukum yang lebih baik dapat diwujudkan.

Konstitusi dalam suatu negara merupakan hal yang sangat esensial. Terdapat dua esensi utama dalam keberadaan konstitusi dalam negara

hukum. Esensi pertama adalah "Konsep Negara Hukum", atau dalam negara-negara yang terpengaruh oleh hukum Anglo Saxon disebut *Rule of Law*, yang menyatakan bahwa kewibawaan hukum secara universal mengatasi kekuasaan negara. Sehubungan dengan itu, hukum mengontrol politik, dan bukan sebaliknya. Esensi kedua adalah konsep hak-hak sipil warga negara, yang menyatakan bahwa kebebasan warga negara dijamin oleh konstitusi, sedangkan kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi dan hanya memperoleh legitimasinya dari konstitusi.

Kehadiran konstitusi dianggap sebagai cita ideal sebuah negara, sehingga konstitusi sering kali diartikan sebagai arah penentu suatu negara. Selain itu, keberadaan konstitusi merupakan *condition sine qua non* (syarat mutlak) bagi berdirinya suatu negara. Konstitusi tidak hanya memberikan gambaran dan penjelasan tentang mekanisme lembaga-lembaga negara, tetapi juga memuat relasi serta kedudukan hak dan kewajiban warga negara. Konstitusi merupakan *social contract* antara pihak yang diperintah (rakyat) dengan pihak yang memerintah (penguasa atau pemerintah).

Dasar fundamental dalam membatasi kekuasaan pemerintah adalah agar penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Cara yang efektif untuk mencapainya adalah dengan membagi kekuasaan. Konstitusi merupakan perwujudan dari hukum tertinggi (*supremasi hukum*) yang harus ditaati oleh rakyat dan penguasanya. Pemahaman tentang konstitusi saat ini sedikit bergeser akibat perubahan nilai-nilai politik yang berkembang di dalam suatu negara. Pemahaman mengenai teori konstitusi seyogianya menjadi acuan penting dalam penerapan aturan dasar negara sebagai hasil interaksi politik dan sosial.

Pembelajaran mengenai teori dan hukum konstitusi berada di bawah naungan mata kuliah wajib Hukum Tata Negara, yang selanjutnya disebut HTN. Kajian ini merupakan prasyarat bagi mahasiswa yang akan mengambil mata kuliah Ilmu Perbandingan HTN serta menjadi dasar bagi kajian-kajian dalam bidang HTN secara umum.

Teori Konstitusi adalah kajian garis besar mengenai apa dan bagaimana konstitusi berkembang sepanjang sejarah. Dalam hal ini dibahas sejumlah pengertian dasar mengenai konstitusi, beserta paham atau doktrin penting yang berkaitan erat dengan cara pandang suatu bangsa dalam konteks negara modern. *Konstitusionalisme* merupakan salah satu prasya-

rat dari demokrasi, karena demokrasi mensyaratkan adanya pembatasan kewenangan yang diatur dalam perangkat hukum yang jelas.

Konstitusi sebagai dasar dan pedoman bernegara umumnya ditulis dan dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Konstitusi Tertulis (*Written Constitution*) dituangkan dalam undang-undang, sedangkan Konstitusi Tidak Tertulis (*Unwritten Constitution*) berdasar pada adat kebiasaan. Hampir semua negara di dunia memiliki konstitusi tertulis, kecuali Inggris dan Kanada. Konstitusi tertulis adalah konstitusi yang dituangkan dalam dokumen resmi atau naskah tertulis, bukan hanya dalam bentuk konvensi atau adat istiadat. Konstitusi tertulis berisi aturan dasar negara yang mengatur pembentukan, fungsi, dan struktur pemerintahan, hak serta kewajiban warga negara, dan prosedur perubahan atau amandemen konstitusi. Dokumen ini menjadi dasar hukum tertinggi dalam negara dan mengatur berbagai aspek kehidupan bernegara. Dengan demikian, konstitusi tertulis merupakan hasil seleksi peraturan-peraturan hukum yang dihimpun dalam sebuah dokumen kenegaraan.

Konstitusi tidak tertulis, atau yang disebut juga konvensi, adalah aturan dasar negara yang tidak tertuang dalam dokumen tertentu, tetapi berdasarkan pemufakatan atau kebiasaan yang telah berlangsung lama. Konstitusi tidak tertulis ini berfungsi sebagai pelengkap atau tambahan dari konstitusi tertulis dan tidak boleh bertentangan dengannya. Aturan-aturan ini bersumber dari kebiasaan, pemahaman, atau adat istiadat yang telah berlangsung lama dan dianggap sebagai norma yang harus dipatuhi.

Contoh konvensi di Indonesia adalah pidato kenegaraan presiden setiap tanggal 16 Agustus dalam sidang paripurna DPR dan pengambilan keputusan berdasarkan musyawarah mufakat. Di negara lain, contoh konstitusi tidak tertulis adalah *Magna Carta* di Inggris.

Konstitusi tidak tertulis berfungsi sebagai pelengkap konstitusi tertulis, memberikan fleksibilitas serta adaptasi terhadap perubahan zaman. Konvensi juga dapat digunakan untuk menyelesaikan persoalan yang tidak diatur dalam konstitusi tertulis atau untuk memberikan interpretasi terhadap ketentuannya. Konstitusi tidak tertulis juga menjadi rujukan etika bagi warga negara dalam kehidupan sosial serta menjadi pegangan bagi para aktor negara maupun non-negara.[92]

92 Jimly Asshidiqie, Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan KOnstitusionalisasi

Konstitusi tidak tertulis memiliki beberapa ciri khas, yaitu:

1. Aturan-aturan ini tidak terdapat dalam dokumen tertulis tertentu.
2. Berkembang dari kebiasaan, yakni muncul dari kebiasaan dan pemahaman yang telah berlangsung lama.
3. Dapat diinterpretasikan dan diterapkan sesuai dengan konteks dan kondisi yang ada.
4. Tidak dapat diadili, karena bersifat tidak tertulis dan tidak dapat dibawa ke pengadilan.

Konsep dasar konstitusi mencakup seperangkat prinsip, norma, dan aturan yang mengatur pembentukan, susunan, dan kewenangan negara serta hubungan antara pemerintah dan warga negara, dengan tujuan utama melindungi hak-hak warga negara serta membatasi kekuasaan pemerintah. Konstitusi juga menjadi pedoman dalam menjalankan pemerintahan dan menjamin supremasi hukum. Di Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 adalah konstitusi negara yang mengatur berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk sistem pemerintahan, hak asasi manusia, dan hubungan antar lembaga negara. Prinsip-prinsip konstitusional seperti pembatasan kekuasaan, supremasi hukum, dan perlindungan hak asasi manusia menjadi landasan dalam menjalankan pemerintahan serta menegakkan keadilan di Indonesia.

B. Perubahan Konstitusi

Konstitusi menetapkan dasar-dasar pembentukan negara, termasuk struktur pemerintahan, lembaga-lembaga negara, dan pembagian kekuasaan antarlembaga tersebut. Konstitusi menjamin hak-hak dasar warga negara, seperti hak atas kebebasan, persamaan, dan keadilan.

Konstitusi dalam arti luas merupakan hukum dasar, yaitu aturan-aturan dasar dalam penyelenggaraan negara. Hukum dasar tertulis adalah aturan-aturan dasar tertulis (*written fundamental rules*) dalam penyelenggaraan negara. Hukum dasar tertulis terdiri atas hukum dasar tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan konstitutif atau peraturan-peraturan legal konstitutif. Karena konstitusi merupakan norma hukum tertinggi, maka konstitusi mengatur prinsip-prinsip mendasar da-

Kehidupan Sosial Masyarakat Madani, Jakarta : LP3ES, 2015, h. 41

lam pemerintahan. Pada hakikatnya, keberadaan konstitusi dalam suatu negara bertujuan untuk memelihara ketertiban dan ketenteraman, mempertahankan kekuasaan, serta mengurus hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan umum.

Dalam kaitannya dengan konstitusi sebagai kaidah hukum, konstitusi sebagai kaidah tertuang dalam suatu dokumen yang dikenal dengan sebutan UUD. Indonesia secara hukum menempatkan UUD 1945 sebagai kaidah hukum. Makna ini menempatkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan, negara hukum wajib mendasarkan penyelenggaraannya pada konstitusi. Pembuatan konstitusi didorong oleh kesadaran politik yang tinggi mengenai keperluan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan negara sebaik mungkin. Baik sebagai kaidah hukum maupun sebagai pernyataan prinsip dan cita-cita, konstitusi, sebagaimana juga perundang-undangan lainnya, merupakan *the resultant of a parallelogram of forces—political, economic, and social—of its adoption*.

Menurut James Bryce, sebagaimana dikutip oleh Dahlan Thaib, dkk.,[93] motif politik yang menonjol dalam penyusunan konstitusi adalah: pertama, keinginan untuk menjamin hak-hak rakyat dan mengendalikan tingkah laku penguasa; kedua, keinginan untuk menggambarkan sistem pemerintahan dalam rumusan yang jelas guna mencegah kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari penguasa di masa depan; ketiga, hasrat dari pencipta kehidupan politik baru untuk menjamin atau mengamankan cara kerja pemerintahan dalam bentuk yang permanen dan dapat dipahami oleh warga negara; keempat, hasrat masyarakat-masyarakat yang terpisah untuk menjamin aksi bersama yang efektif, namun tetap mempertahankan hak dan kepentingan masing-masing.[94]

Paham konstitusi memiliki makna bahwa pemerintahan dilaksanakan berdasarkan hukum dasar (konstitusi), bukan berdasarkan kekuasaan semata (absolutisme). Konstitusi merupakan hukum dasar dan hukum tertinggi dalam suatu negara, baik tertulis dalam bentuk Undang-Undang Dasar maupun tidak tertulis (konvensi). Setiap warga negara dan penyelenggara kekuasaan negara harus tunduk pada konstitusi sebagai pegangan dalam kehidupan bernegara. Pada negara yang menganut paham konstitu-

93 Dahlan Thaib Teori Dan Hukum Konstitusi, Jakarta : Yayasan Mutiara Tauhid, 2005, h. 34

94 Isharyanto, Konstitusi dan Perubahan Konstitusi, Kajian efek perubahan UUD 1945 dalam Penyelenggaraan Negara, Pustaka Hanif, Yogyakarta, 2016, h, 32

si, keberadaan konstitusi sebagai salah satu unsur negara mencerminkan suatu negara hukum modern. Dalam negara modern, konstitusi mengatur perlindungan hak-hak asasi warga negara, asas kebebasan, persamaan, keterbukaan, keadilan, serta pembatasan kekuasaan penyelenggara negara. Dengan demikian, terciptalah kesejahteraan, kemakmuran, serta kehidupan yang tertib dan aman bagi setiap warga negara. Berdasarkan uraian tersebut, selain bertujuan menciptakan ketertiban dalam kehidupan bernegara, tujuan utama konstitusi adalah membentuk negara hukum.

Konstitusi memiliki beberapa karakteristik, antara lain: tertulis, mengikat, mengatur tata cara pemerintahan, melindungi hak asasi manusia, dan dapat diubah melalui prosedur yang ditentukan. Karakteristik-karakteristik tersebut memastikan bahwa konstitusi dapat menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat. Konstitusi memiliki peran penting dalam menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat. Konstitusi berfungsi sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan, melindungi hak asasi manusia, membatasi kekuasaan negara, dan menjamin keadilan bagi seluruh rakyat. Oleh karena itu, konstitusi harus dihormati dan dilaksanakan secara sungguh-sungguh agar dapat menjaga stabilitas negara dan kedaulatan rakyat.

Terdapat dua model perubahan konstitusi, yakni: perubahan atau *amendemen*, dan perubahan dalam bentuk pembaruan atau penggantian (*renewal*). Pada model *amendemen*, perubahan dilakukan terhadap teks konstitusi. Model ini biasanya tetap mempertahankan teks konstitusi yang lama, namun tidak lagi memiliki kekuatan hukum dan hanya menjadi dokumen sejarah. Hasil perubahan konstitusi kemudian ditempatkan sebagai *lampiran* (*addendum*) dari konstitusi yang telah diubah. Sementara itu, model *renewal* ditandai dengan digantinya konstitusi suatu negara dengan konstitusi yang baru.

Perubahan konstitusi atau *amendemen* adalah proses mengubah isi konstitusi suatu negara. Proses ini dapat dilakukan melalui beberapa cara, antara lain:

1. Perubahan Legislatif, yaitu perubahan yang dilakukan melalui mekanisme legislasi, seperti amandemen UUD 1945 di Indonesia.
2. Referendum, yakni mekanisme yang melibatkan rakyat secara langsung melalui pemungutan suara untuk menyetujui perubahan.

3. Penafsiran Hakim, yaitu perubahan melalui putusan pengadilan, khususnya Mahkamah Konstitusi, yang dapat memberikan penafsiran baru terhadap konstitusi dan berdampak pada perubahan norma.
4. Kebiasaan atau Tradisi, yaitu praktik-praktik ketatanegaraan yang terus dilakukan dan diterima masyarakat sehingga menjadi norma konstitusional baru.

Perubahan konstitusi suatu negara dapat dilakukan melalui dua model prosedur, yakni prosedur perubahan model elitis dan model partisipatoris. Prosedur elitis merupakan perubahan yang seluruh prosesnya, dari pengusulan hingga pengambilan keputusan, dilakukan oleh parlemen. Sedangkan model partisipatoris melibatkan rakyat dalam pengajuan usul perubahan hingga pengambilan keputusan melalui referendum.

Model perubahan konstitusi di Indonesia dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4 Perubahan Konstitusi di Indonesia 1999–2002

Jenis Konstitusi	**Konstitusi Tertulis**
Makna Perubahan Konstitusi	• Menjadikan lain rumusan teks yang terdapat dalam konstitusi. • Menambah sesuatu yang tidak (belum) terdapat dalam konstitusi.
Model Perubahan	Model Amandemen -> perubahan teks konstitusi. Model ini mempertahankan teks konstitusi yang lama, namun ia sudah tidak memiliki kekuatan hukum lagi, melainkan sekedar menjadi dokumen sejarah, dan hasil perubahan teks konstitusi yang memiliki kekuatan hukum ditempatkan sebagai "lampiran" (*adendum*) dari konstitusi yang sudah diubah tersebut.

Prosedur Perubahan Konstitusi	Model Elitis -> prosedur pengusulan hingga pengambilan keputusan dilakukan sepenuhnya oleh parlemen (dilakukan oleh MPR).

Berdasarkan tabel di atas, perubahan konstitusi suatu negara disebabkan oleh beberapa hal: pertama, karena adanya alasan sejarah konstitusi bagi suatu negara; kedua, karena alasan filosofis berupa campuran berbagai gagasan yang saling bertentangan; ketiga, alasan yuridis bahwa konstitusi merupakan produk manusia yang tidak mungkin sempurna sehingga masih mungkin untuk diubah; keempat, alasan teoritis agar negara tidak bertindak secara sewenang-wenang; dan kelima, alasan politis karena adanya sejumlah penyimpangan dan manipulasi.

Perubahan UUD 1945 yang dilakukan dalam empat tahap telah mengakibatkan perubahan mendasar dalam Hukum Tata Negara Indonesia. Perubahan tersebut di antaranya meliputi: (i) perubahan norma-norma dasar dalam kehidupan bernegara, seperti penegasan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum dan kedaulatan berada di tangan rakyat serta dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar; (ii) perubahan kelembagaan negara dengan dibentuknya lembaga-lembaga baru dan dihapuskannya beberapa lembaga yang pernah ada; (iii) perubahan hubungan antar lembaga negara; dan (iv) pengaturan mengenai Hak Asasi Manusia.

Perubahan-perubahan hasil *constitutional reform* tersebut belum sepenuhnya dijabarkan dalam peraturan perundang-undangan maupun praktik ketatanegaraan, sehingga berbagai kerangka teoritis masih sangat diperlukan untuk mengembangkan dasar-dasar konstitusional tersebut.

Perubahan-perubahan tersebut meliputi hampir seluruh materi UUD 1945. Naskah asli UUD 1945 terdiri atas 71 butir ketentuan, sedangkan setelah mengalami empat kali perubahan, materi muatan UUD 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Bahkan, hasil perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi yang sepenuhnya baru, meskipun tetap menggunakan nama resmi "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945".

Hasil perubahan konstitusi melalui empat kali *amendemen* UUD 1945 mempertegas pembatasan kekuasaan presiden dalam lingkup kekuasaan

eksekutif. Selain itu, perubahan ini juga menegaskan gagasan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara melalui pengaturan kekuasaan yang lebih terperinci. *Amendemen* UUD 1945 juga menghapus keberadaan beberapa lembaga negara tertentu dan membentuk lembaga-lembaga baru, memberikan jaminan perlindungan hak asasi manusia warga negara secara lebih jelas dan rinci, serta mempertegas dianutnya teori kedaulatan rakyat melalui dimasukkannya konsep pnemilu.

C. Sejarah Perjalanan Konstitusi di Indonesia dan Pembuatan Konstitusi

Konstitusionalisme demokrasi nasional, sekuno apa pun asal usulnya, tetap merupakan suatu tahapan eksperimental. Jika ingin bertahan dalam kompetisi dengan tipe pemerintahan yang lebih revolusioner, paham ini harus bersedia terus-menerus beradaptasi dengan kondisi masyarakat modern yang selalu berubah-ubah. Tujuan dasar konstitusi politik adalah sama di mana pun ia berada, yaitu melindungi kemajuan dan perdamaian sosial, mengamankan hak-hak individu, dan memajukan kesejahteraan nasional.[95]

Apa yang diungkapkan oleh C.F. Strong tampaknya selaras dengan apa yang terjadi di Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang sejak awal kemerdekaan tahun 1945 hingga sekarang telah mengalami banyak perubahan dalam konstitusinya. Empat kali amandemen terhadap UUD 1945 merupakan bukti nyata bahwa konstitusi negara Indonesia terus-menerus beradaptasi dengan kondisi masyarakat yang selalu berubah-ubah. Tentunya, proses amandemen UUD 1945 itu bertujuan untuk kemajuan dan perdamaian sosial, pengamanan hak-hak individu, serta peningkatan kesejahteraan nasional.

Perjalanan sejarah konstitusi Indonesia dimulai sejak awal kemerdekaan hingga masa kini. Konstitusi merupakan hukum dasar yang mengatur negara dan rakyat. Konstitusi Indonesia telah mengalami beberapa perubahan sejak kemerdekaan pada tahun 1945 hingga saat ini. Konstitusi adalah hukum dasar negara yang mengatur tata cara pemerintahan. Di Indonesia, pemikiran konstitusi telah mengalami perjalanan panjang sejak

95 Strong, C.F Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Bandung : Nuansa & Nusa Media : 2004). H. 75

masa kolonial hingga saat ini. Perjalanan pemikiran konstitusi di Indonesia telah melalui berbagai perubahan. Dari UUD 1945 hingga amandemen keempat, konstitusi Indonesia terus berkembang mengikuti tuntutan zaman. Konstitusi Indonesia saat ini menjadi landasan hukum negara yang kuat dan berpihak pada rakyat.

Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konstitusi pertama Indonesia setelah merdeka. Konstitusi ini menegaskan kedaulatan rakyat dan hak asasi manusia. UUD 1945 telah mengalami beberapa perubahan, termasuk pada masa Orde Baru. Pemikiran konstitusi di Indonesia dimulai pada masa awal kemerdekaan. Soepomo, sebagai tokoh nasionalis, memimpin penyusunan naskah konstitusi pertama Indonesia, yaitu UUD 1945. Konstitusi ini menjadi landasan hukum negara Indonesia hingga saat ini. Pada masa Orde Lama, konstitusi Indonesia mengalami beberapa kali perubahan. Pada tahun 1950, UUDS disahkan sebagai pengganti UUD 1945. Kemudian, pada tahun 1959, UUDS digantikan kembali oleh UUD 1945.

Sejak reformasi, UUD 1945 telah mengalami empat kali perubahan. Amandemen pertama pada tahun 1999 menegaskan kembali hak asasi manusia dan kemerdekaan pers. Amandemen terbaru pada tahun 2019 menambah kewenangan daerah dan hak perempuan. Sebelum UUD 1945, Indonesia memiliki konstitusi bernama Konstitusi RIS. Konstitusi ini merupakan hasil dari perjuangan rakyat Indonesia untuk memperoleh kemerdekaan. Namun, konstitusi ini hanya berlaku selama kurang dari satu tahun. Setelah proklamasi kemerdekaan, Indonesia mengalami masa transisi dan belum memiliki konstitusi yang jelas. Pada tahun 1950, dibentuk Konstitusi Sementara sebagai pengganti Konstitusi RIS. Konstitusi ini hanya berlaku selama beberapa tahun.

Pada masa Orde Baru, Indonesia memiliki konstitusi yang berbeda dengan UUD 1945. Konstitusi ini memberikan kekuasaan yang besar kepada presiden dan partai politik yang didukung oleh pemerintah. Konstitusi ini juga menghilangkan kedaulatan rakyat. Pada masa Orde Baru, konstitusi Indonesia mengalami perubahan besar. UUD 1945 diamandemen sebanyak tiga kali, yaitu pada tahun 1971, 1983, dan 1999. Amandemen ini membawa perubahan signifikan pada sistem pemerintahan Indonesia. Setelah jatuhnya rezim Orde Baru, konstitusi Indonesia kembali mengalami perubahan. Pada tahun 2002, UUD 1945 diamandemen untuk keempat ka-

linya. Amandemen ini memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dan memperkuat hak asasi manusia. Perjalanan sejarah konstitusi Indonesia telah melalui banyak perubahan dan tantangan. UUD 1945 tetap menjadi konstitusi yang berlaku saat ini, meskipun telah mengalami beberapa amandemen. Konstitusi Indonesia harus terus dijaga dan diperkuat demi menjaga kestabilan dan keadilan negara.

Teori Hukum Tata Negara mulai mendapat perhatian dan berkembang pesat ketika bangsa Indonesia memasuki era reformasi. Salah satu arus utama dari era reformasi adalah gelombang demokratisasi. Demokrasi telah memberikan ruang terhadap tuntutan-tuntutan perubahan, baik yang terkait dengan norma penyelenggaraan negara, kelembagaan negara, maupun hubungan antara negara dengan warga negara. Demokrasi pula yang memungkinkan adanya kebebasan dan otonomi akademis untuk mengkaji berbagai teori yang melahirkan pilihan-pilihan sistem dan struktur ketatanegaraan guna mewadahi berbagai tuntutan tersebut.

Tuntutan perubahan sistem perwakilan diikuti oleh munculnya perdebatan mengenai sistem pemilihan umum (misalnya antara sistem distrik atau proporsional, antara *stelsel* daftar terbuka dengan tertutup) dan struktur parlemen (misalnya mengenai kamar-kamar parlemen dan keberadaan DPD). Tuntutan adanya hubungan pusat dan daerah yang lebih berkeadilan diikuti oleh kajian-kajian teoritis mengenai bentuk negara hingga model-model penyelenggaraan otonomi daerah.

Tuntutan-tuntutan tersebut mencakup banyak aspek. Kerangka aturan dan kelembagaan yang berlaku menurut Hukum Tata Negara positif saat itu tidak lagi sesuai dengan perkembangan aspirasi dan kehidupan masyarakat. Di sisi lain, berbagai kajian teoritis telah muncul dan menawarkan alternatif kerangka aturan serta kelembagaan yang baru. Akibatnya, Hukum Tata Negara positif mengalami *deskralisasi*. Hal-hal yang sebelumnya tidak dapat dipertanyakan mulai digugat. Kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi negara dipersoalkan. Demikian pula kekuasaan Presiden yang dinilai terlalu besar karena memegang kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan membentuk undang-undang. Berbagai tuntutan perubahan akhirnya bermuara pada desakan untuk mengubah UUD 1945 yang telah lama disakralkan.

D. Makna dan Kedudukan UUD 1945

Salah satu ciri negara yang merdeka dan berdaulat adalah bahwa negara tersebut memiliki sebuah UUD atau konstitusi. Oleh karena itu, sejak Indonesia merdeka pada 17 Agustus 1945, negara ini dibentuk berdasarkan konstitusi yang dinamai UUD 1945. Apabila dikaji, isi UUD 1945 mengandung makna yang mendalam bagi perjalanan kebangsaan Indonesia, yaitu:

1. UUD 1945 adalah hasil perjuangan politik bangsa pada masa lampau.
2. UUD 1945 memuat pandangan para tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk masa kini maupun masa yang akan datang.
3. UUD 1945 mengandung keinginan agar perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa dipimpin secara terarah.
4. UUD 1945, melalui perubahan dan penyesuaiannya, merupakan tingkat tertinggi dalam perkembangan ketatanegaraan bangsa.[96]

Dalam konteks kekuasaan, negara sebagai organisasi kekuasaan memandang UUD 1945 sebagai kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi ke dalam lembaga-lembaga kenegaraan. UUD 1945 menentukan cara kerja pusat kekuasaan dan bagaimana lembaga-lembaga saling menyesuaikan satu sama lain. UUD 1945 merekam hubungan kekuasaan dalam satu negara. UUD 1945 merupakan landasan hukum tertinggi di Indonesia yang memuat cita-cita, dasar, dan prinsip penyelenggaraan negara.

Menurut Mahfud MD, dalam kaitannya dengan pembagian kekuasaan ke dalam berbagai lembaga negara, dapat dikatakan bahwa kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang, dan kedudukan dalam satu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarki atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan semacam itu harus dicantumkan secara tegas ke dalam UUD.[97]

---

96 HRT. Sri Soemantri, Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran dan Pandangannya, Jakarta : Remaja Rosdakarya, 2014, h. 67

97 Moh. Mahfud, MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta, 2001, h. 83

Esensi UUD 1945 terletak pada perwujudan Pancasila sebagai ideologi negara, serta fungsinya sebagai hukum dasar yang mengatur semua lembaga dan aktivitas negara. Dalam makna sebenarnya, UUD 1945 merupakan konstitusi yang mengatur struktur dan fungsi negara, serta hak dan kewajiban warga negara. Cita-cita dan prinsipnya memuat semangat proklamasi kemerdekaan dan prinsip-prinsip penyelenggaraan negara berdasarkan Pancasila. UUD 1945 adalah sumber hukum tertinggi yang menjadi dasar bagi semua peraturan perundang-undangan di bawahnya.

Dalam konteks negara hukum, UUD 1945 adalah panglima utama dalam seluruh aspek kehidupan pembangunan di Indonesia. UUD 1945 dijadikan sebagai instrumen hukum tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Esensi UUD 1945 mencerminkan Pancasila, di mana Pancasila sebagai ideologi negara diwujudkan dalam UUD 1945, khususnya dalam bagian Pembukaan.

UUD 1945, sebagai konstitusi tertinggi di Indonesia, memberikan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia dan keadilan hukum. Kepentingan yang paling fundamental dari setiap warga negara adalah perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM), yang menjadi bagian sentral dalam konstitusi. Dalam hal ini, konstitusi tidak hanya memberikan jaminan secara tertulis, melainkan juga harus memberikan garansi atas nilai dan norma yang dijadikan rujukan oleh lembaga peradilan dalam menjalankan tugasnya sebagai wakil Tuhan di muka bumi. Konstitusi dan jaminan atas HAM merupakan satu kesatuan yang mencerminkan kesinambungan antara gagasan dan praktik demokrasi konstitusional.

Dalam perkembangannya, jaminan konstitusional atas HAM di Indonesia mengalami proses dialektika pemikiran yang menarik untuk diamati. Pemikiran para pendiri bangsa Indonesia pada tahun 1945 menunjukkan kemajuan yang luar biasa. Tidak hanya bagian Pembukaan yang melampaui pemikiran kebangsaan pada masa itu, tetapi juga perdebatan mengenai HAM berulang kali muncul dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan.

Perdebatan serupa kembali mencuat pada masa amendemen UUD 1945 tahun 1999–2002, yang menghasilkan seperangkat pasal tentang HAM yang sangat baik, meskipun tidak luput dari kekurangan. Misalnya, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 berbunyi, "*Perlindungan, pemajuan, penegak-*

an dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah."[98]

Dalam kerangka ketatanegaraan, UUD 1945 memberikan susunan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. UUD 1945 menjadi landasan hukum bagi implementasi ketatanegaraan di Indonesia. Dalam kedudukannya, UUD 1945 merupakan alat supremasi hukum yang memiliki posisi tertinggi dalam sistem hukum nasional dan menjadi rujukan utama bagi semua peraturan di bawahnya.

UUD 1945 juga berfungsi sebagai alat kontrol untuk memastikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Secara konsepsional, materi muatan dalam Pembukaan UUD 1945 memuat sumber motivasi, aspirasi perjuangan, dan tekad bangsa Indonesia. Pembukaan UUD 1945 bersifat deklaratif dan programatik, memberikan arahan bagi pembangunan negara..

E. Keberadaan Mahkamah Konstitusi

Pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan penegasan prinsip negara hukum serta jaminan terhadap hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam UUD 1945. Pembentukan Mahkamah Konstitusi juga merupakan perwujudan dari konsep *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan. Selain itu, pembentukan Mahkamah Konstitusi dimaksudkan sebagai sarana penyelesaian berbagai persoalan ketatanegaraan yang sebelumnya belum diatur sehingga menimbulkan ketidakpastian.

Pasca amandemen Undang-Undang Dasar 1945, terdapat setidaknya tiga alasan penting diperlukannya Mahkamah Konstitusi di Indonesia. Pertama, untuk mewujudkan negara hukum yang demokratis. Kedua, Indonesia telah menerapkan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sehingga memungkinkan terciptanya keseimbangan kekuasaan (*check and balances*). Ketiga, adanya kasus pemakzulan terhadap Abdurrahman Wahid tanpa mekanisme hukum yang konstitusional.

Berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu pelaku kekuasaan kehakiman selain Mahkamah Agung.

98 Lihat Ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945

Kewenangan Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, yang mencakup: memutus pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, memutus pembubaran partai politik, serta menyelesaikan perselisihan hasil pemilihan umum. Selain itu, Pasal 24C ayat (3) menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi wajib memutus pendapat DPR atas dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Pengaturan mengenai kewenangan hak uji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar tercantum dalam Pasal 24C UUD 1945, yang menyatakan:

> "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*."[99]

Keberadaan Mahkamah Konstitusi diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki, Mahkamah Konstitusi berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of the constitution*), baik dalam bentuk norma undang-undang maupun pelaksanaannya, sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang dimilikinya. Sebagai penjaga konstitusi, Mahkamah Konstitusi juga berperan sebagai penafsir konstitusi (*the interpreter of the constitution*). Kedua fungsi tersebut dijalankan melalui putusan-putusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan empat kewenangan dan satu kewajiban yang dimilikinya.

Setiap putusan Mahkamah Konstitusi selalu mengandung pertimbangan hukum dan argumentasi hukum mengenai bagaimana suatu ketentuan konstitusi harus ditafsirkan dan dilaksanakan, baik dalam bentuk undang-undang maupun bentuk lainnya sesuai dengan kewenangan dan kewajiban yang dimiliki oleh Mahkamah Konstitusi.

Kedudukan Mahkamah Konstitusi sebagai penafsir dan penjaga konstitusi yang dijalankan melalui kewenangan dan kewajibannya menempatkan UUD 1945, di satu sisi, sebagai hukum tertinggi yang harus

99 Lihat Ketentuan Pasal 24 C Undang-Undang Dasar 1945

dilaksanakan secara konsisten, dan di sisi lain, sebagai domain publik dan operasional. Persidangan Mahkamah Konstitusi yang bersifat terbuka serta melibatkan berbagai pihak untuk didengar keterangannya secara tidak langsung mendorong partisipasi masyarakat atau setidaknya membuka ruang bagi publik untuk mengikuti perkembangan pemikiran mengenai penafsiran suatu ketentuan konstitusi. Bahkan, para pihak dalam persidangan dapat memberikan pandangan tentang penafsiran tersebut, meskipun pada akhirnya keputusan tetap berada pada pertimbangan Hakim Konstitusi yang dituangkan dalam putusan.

Dengan demikian, media utama yang merepresentasikan pelaksanaan fungsi Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir tunggal konstitusi (*the guardian and the sole interpreter of the constitution*) adalah putusan-putusan yang dihasilkan berdasarkan kewenangan dan kewajibannya sebagaimana diatur dalam Pasal 24C ayat (1) dan (2) UUD 1945. Artinya, penafsiran terhadap ketentuan konstitusi dan perkembangannya dapat dipahami melalui putusan Mahkamah Konstitusi, baik yang mengabulkan permohonan, menolak, maupun yang dinyatakan tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*). Oleh karena itu, suatu putusan tidak semata-mata dilihat dari amar putusannya, tetapi juga perlu diperhatikan pertimbangan hukumnya (*ratio decidendi*) yang pada dasarnya memuat penafsiran terhadap suatu ketentuan konstitusi dalam konteks permohonan yang diajukan.

Putusan Mahkamah Konstitusi pada dasarnya merupakan dokumen yang berisi penjelasan dan penafsiran terhadap ketentuan dalam konstitusi. Di sisi lain, putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan permohonan, khususnya dalam perkara pengujian undang-undang, secara otomatis mengubah norma hukum yang berlaku dan wajib dilaksanakan oleh seluruh organ negara serta dipatuhi oleh seluruh masyarakat.

Mahkamah Konstitusi merupakan lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan UUD 1945. Lembaga ini dibentuk antara lain karena buruknya penyelenggaraan negara pada masa Orde Baru yang ditandai dengan maraknya korupsi, kolusi, nepotisme, serta praktik *markus* (makelar kasus). Sebagai organ konstitusi, Mahkamah Konstitusi didesain untuk menjadi pengawal dan penafsir UUD melalui putusan-putusannya.

Sejarah pembentukan Mahkamah Konstitusi di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari perkembangan *judicial review* di berbagai negara. Melalui Amandemen Ketiga UUD 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, lahirlah lembaga negara baru yaitu Mahkamah Konstitusi, yang berfungsi sebagai penjaga konstitusi (*the guardian of constitution*) sekaligus penafsir konstitusi (*the interpreter of constitution*). Mahkamah Konstitusi adalah pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan. Lembaga ini dibentuk untuk menjamin tegaknya konstitusi sebagai hukum tertinggi, sehingga disebut *the guardian of the constitution*. Kedudukannya setara dengan Mahkamah Agung sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman yang independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, dengan putusan yang bersifat final dan mengikat.

Sesuai ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, sebagaimana telah diubah oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2020, disebutkan bahwa:

> "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji Undang-Undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*."[100]

Berdasarkan ketentuan tersebut, putusan Mahkamah Konstitusi bersifat final, yakni langsung memperoleh kekuatan hukum tetap sejak diucapkan dan tidak dapat diajukan upaya hukum. Sifat final ini mencakup pula kekuatan hukum mengikat (*final and binding*).

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sebagai penjaga dan penafsir konstitusi telah mendorong berkembangnya teori Hukum Tata Negara. Jika sebelumnya permasalahan Hukum Tata Negara lebih berfokus pada aktivitas politik di lembaga perwakilan dan kepresidenan serta pada relasi antar lembaga negara dan hak asasi manusia, maka kini isu-isu konstitusional telah meluas mencakup berbagai aspek kehidupan dan melibatkan banyak pihak, termasuk non-akademisi hukum.

100 Lihat Pasal 10 ayat (1) huruf (a) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Mengacu pada kenyataan bahwa UUD 1945 bukan hanya konstitusi politik, melainkan juga mencakup aspek ekonomi serta sosial budaya, perdebatan teoritis dalam bidang konstitusional juga berkembang di sektor ekonomi dan sosial budaya. Hal ini dapat dilihat dalam sejumlah putusan MK seperti dalam pengujian UU Ketenagalistrikan, UU Sumber Daya Air, dan UU Kepailitan. Sementara dalam bidang sosial budaya, hal ini tercermin dalam putusan-putusan pengujian UU Sistem Jaminan Sosial Nasional dan UU Sistem Pendidikan Nasional.

Perkembangan pelaksanaan kewenangan Mahkamah Konstitusi tersebut turut mendorong pertumbuhan kajian-kajian dalam teori Hukum Tata Negara. Beberapa teori yang mulai berkembang dan dibutuhkan saat ini antara lain teori norma hukum, teori penafsiran, teori kelembagaan negara, teori demokrasi, teori politik-ekonomi, serta teori hak asasi manusia.

Teori norma hukum diperlukan, misalnya, untuk membedakan antara norma yang bersifat abstrak-umum dan norma konkret-individual, guna menentukan mekanisme pengujiannya. Kajian terhadap teori norma hukum juga diperlukan dalam merancang hierarki peraturan perundang-undangan agar pembangunan sistem hukum nasional tetap berada dalam kerangka konstitusional.

Teori lain yang berkembang dan mendapatkan perhatian serius adalah teori penafsiran. Dalam hukum, penafsiran memegang peran sentral karena aktivitas hukum berhubungan erat dengan norma-norma dalam peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan (*imputation*) pada peristiwa nyata. Penafsiran menjadi sangat penting ketika suatu norma konstitusi harus dipahami untuk menentukan apakah norma lain bertentangan dengannya atau tidak. Kedua norma tersebut harus benar-benar dipahami dari latar belakang, tujuan, hingga tafsir ke depan dalam implementasinya. Oleh karena itu, kini berkembang berbagai studi hukum yang menggunakan pendekatan ilmu penafsiran bahasa (*hermeunetik*). Demikian pula dengan teori-teori lain yang berkembang cukup pesat.

BAB 5

BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

A. Bentuk Pemerintahan Negara

Bentuk negara merupakan susunan atau organisasi negara yang berkaitan dengan struktur negara, meliputi daerah, bangsa, dan pemerintahan. Bentuk pemerintahan adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada rangkaian institusi politik yang digunakan untuk mengorganisasi suatu negara dalam menegakkan kekuasaannya atas komunitas politik.

Dalam sejarah berdirinya negara-negara di dunia sejak zaman Yunani Kuno hingga saat ini, telah dikenal berbagai bentuk pemerintahan. Namun, bentuk pemerintahan yang bertahan hingga kini adalah monarki dan republik. Beragam bentuk pemerintahan yang pernah ada sebagian hanya bertahan sementara karena tidak sesuai dengan masyarakat, sementara sebagian lainnya tetap eksis hingga kini.

Menurut Grabowsky, bentuk negara berkaitan dengan dasar-dasar negara, susunan dan tertib suatu negara, serta organ tertinggi dalam kekuasaan negara.[101] Berbeda dengan pandangan tersebut, Bagir Manan menyatakan bahwa bentuk negara menyangkut kerangka bagian luar organisasi negara, yang dibedakan antara bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal.[102] Kedua pandangan tersebut menunjukkan bahwa bentuk negara sangat berkaitan dengan susunan, ketertiban, serta komponen-komponen yang dianut oleh negara dalam bentuk pemerintahannya.

101 Lihat Sirajuddin dan Winanrdi, *Dasar dasar Hukum Tata Begara Indonesia*, Jakarta, Setara Press, 2016, h. 65

102 Ibid, h. 65

Bentuk negara dapat dikategorikan ke dalam berbagai jenis, yaitu:

1. Bentuk monarki (kerajaan, kesultanan, kekaisaran)
2. Bentuk republik (sistem referendum dan presidensial)
3. Bentuk aristokrasi (oligarki), di mana negara dipimpin oleh beberapa orang, seperti golongan feodal atau kelompok aliran politik tertentu yang menguasai ekonomi
4. Bentuk demokrasi (pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat)

Dalam konteks kekuasaan negara, bentuk pemerintahan atau bentuk negara merupakan cara negara mengorganisasi kekuasaan dan menjalankan pemerintahan. Pengorganisasian kekuasaan ini melibatkan institusi politik dan struktur kekuasaan untuk mengelola negara. Bentuk pemerintahan dijalankan oleh lembaga-lembaga negara seperti eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dari sini terlihat bahwa bentuk pemerintahan berkaitan erat dengan aspek internal negara, yang dibedakan antara pemerintahan republik dan pemerintahan kerajaan. Bentuk pemerintahan mencerminkan cara kerja organ-organ tertinggi negara sesuai ketentuan hukum yang ditetapkan.

Batasan pengertian sistem pemerintahan menurut hukum tata negara berbeda-beda. Dalam arti sempit, sistem pemerintahan merupakan kajian yang menyoroti hubungan antara legislatif dan eksekutif dalam suatu negara, sehingga menghasilkan dua model sistem: presidensial dan parlementer.[103] Dalam arti luas, sistem pemerintahan mencakup kajian hubungan antar seluruh organ negara, termasuk antara pemerintah pusat dan daerah, sehingga melahirkan sistem negara kesatuan, federal, dan konfederasi. Dalam arti yang sangat luas, sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi sistem monarki, aristokrasi, dan demokrasi.

Sistem pemerintahan adalah cara suatu negara mengatur kekuasaan dalam pengambilan keputusan dan penyelenggaraan pemerintahan. Terdapat dua sistem pemerintahan utama, yaitu presidensial dan parlementer. Keduanya memiliki perbedaan dalam hal pembagian kekuasaan dan hubungan antara eksekutif dan legislatif.

---

103 Moh. Kusnadi dan Harmaly Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta ; Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983, 171.

Pada sistem presidensial, kekuasaan eksekutif dan legislatif dipisahkan secara tegas. Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memiliki kekuasaan besar dalam pengambilan keputusan. Legislatif bertugas membuat undang-undang dan mengawasi kebijakan pemerintah. Contoh negara yang menganut sistem ini adalah Amerika Serikat. Dalam sistem ini, presiden merangkap kepala negara dan kepala pemerintahan, sementara kekuasaan eksekutif terpisah dari legislatif. Salah satu konsep utama sistem presidensial adalah kedudukan lembaga eksekutif dan legislatif yang sama kuat.

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial menurut Scott Mainwaring:

1. Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan.
2. Presiden dan legislatif dipilih langsung oleh rakyat.
3. Eksekutif tidak merupakan bagian dari legislatif dan tidak dapat diberhentikan oleh legislatif kecuali melalui mekanisme pemakzulan.
4. Presiden tidak memiliki wewenang membubarkan parlemen.[104]

Dalam konteks hukum ketatanegaraan, ciri-ciri sistem presidensial adalah:

1. Presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, serta memiliki kekuasaan yang independen secara konstitusional dari legislatif.
2. Kabinet dibentuk oleh presiden dan bertanggung jawab kepadanya, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat.
3. Tidak ada pemisahan tegas antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan; keduanya berada di tangan presiden.
4. Presiden tidak memiliki hak konstitusional untuk membubarkan parlemen, demikian pula sebaliknya.

Menurut Bagir Manan, model pemerintahan presidensial murni Amerika Serikat memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

104 Dalam Retno Saraswati. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Issue No.1 Vol.41, Januari 2012, hal. 138

1. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2. Presiden menyelenggarakan pemerintahan dan memiliki berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif.
3. Presiden tidak bertanggung jawab kepada kongres dan tidak dapat dikenai mosi tidak percaya.
4. Presiden tidak dipilih atau diangkat oleh kongres, melainkan dipilih langsung oleh rakyat melalui *electoral college*.
5. Masa jabatan presiden adalah empat tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu periode, total delapan tahun; dalam kondisi tertentu, masa jabatan dapat mencapai sepuluh tahun.
6. Presiden dapat diberhentikan melalui impeachment karena pengkhianatan, suap, kejahatan berat, dan pelanggaran lainnya.[105]

Dalam sistem parlementer, kekuasaan eksekutif dan legislatif tidak dipisahkan secara tegas. Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan dipilih oleh parlemen dan bertanggung jawab kepadanya. Parlemen memiliki kekuasaan dominan dalam pengambilan keputusan. Contoh negara yang menganut sistem ini adalah Inggris. Dalam sistem parlementer, kepala negara dan kepala pemerintahan terpisah; kepala pemerintahan (Perdana Menteri) bertanggung jawab kepada parlemen.

Menurut Bagir Manan, sistem pemerintahan parlementer ditandai oleh eksekutif yang bertanggung jawab langsung kepada legislatif. Kelangsungan kekuasaan eksekutif sangat bergantung pada kepercayaan mayoritas di badan legislatif. Apabila kepercayaan ini hilang, misalnya melalui mosi tidak percaya, eksekutif harus mengembalikan mandat kepada kepala negara (raja, ratu, presiden, atau sultan).[106]

Ciri-ciri sistem parlementer:

1. Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
2. Kabinet merupakan satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif di bawah Perdana Menteri.

105 Ibid, h. 70
106 Dody Nur Andriyan. Hukum Tata Negara dan Sistem Politik, Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia. Yogyakarta: Deepublish, 2016, hal. 69

3. Kabinet memiliki hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum masa kerja berakhir.
4. Anggota kabinet adalah anggota parlemen terpilih.
5. Perdana Menteri tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan dari anggota parlemen.
6. Terdapat pemisahan tegas antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Menurut Mahfud MD, ciri-ciri pemerintahan parlementer antara lain:

1. Kepala negara tidak merangkap sebagai kepala pemerintahan dan bersifat simbolik.
2. Pemerintahan dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri.
3. Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen dan dapat dijatuhkan melalui mosi.
4. Kedudukan eksekutif lebih rendah dibanding parlemen.[107]

Kedua sistem pemerintahan memiliki kelebihan dan kekurangan masing-masing. Pemilihan sistem pemerintahan harus disesuaikan dengan kondisi dan kebutuhan negara. Sistem presidensial lebih cocok untuk negara dengan stabilitas politik tinggi dan sering menghadapi krisis, sedangkan sistem parlementer lebih sesuai untuk negara yang membutuhkan akuntabilitas tinggi dan fleksibilitas dalam perubahan kebijakan.

Kelebihan sistem presidensial adalah stabilitas politik yang lebih tinggi karena presiden tidak tergantung pada parlemen dan dapat mengambil keputusan secara cepat. Contoh negara yang menganut sistem ini adalah Meksiko. Kelebihan sistem parlementer adalah akuntabilitas lebih tinggi karena perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Parlemen juga dapat mengganti pemerintahan jika kebijakan dianggap tidak sesuai. Contohnya adalah Jerman.

Sistem pemerintahan mencerminkan hubungan antara eksekutif dan legislatif. Jika dominasi kekuasaan berada di legislatif, maka sistem yang

107 Moh. Mahfud MD, Dasar dan Struktur Ketatanegaraa Indonesia, Jakarta : Rineka Cipta, 2001, h. 74

dianut adalah parlementer. Sebaliknya, jika kekuasaan terpusat di eksekutif, maka sistem yang diterapkan adalah presidensial. Secara umum, dunia mengenal dua sistem utama, yaitu parlementer dan presidensial, yang masing-masing diasosiasikan dengan dua negara besar: Inggris untuk parlementer dan Amerika Serikat untuk presidensial.

Pasca amandemen UUD 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan mendasar, yaitu presiden dan wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat (direct popular vote). Selain itu, hubungan antar lembaga negara dipertegas melalui prinsip separation of power dan checks and balances antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

B. Sistem Pemerintahan Indonesia Sebelum dan Setelah Perubahan UUD 1945

1. Sistem Pemerintahan Sebelum Perubahan UUD 1945

Sebelum amandemen, sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensial. Berdasarkan Pasal 4 dan 17 UUD 1945, pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, tetapi bukan presidensial murni karena Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Parameternya adalah Presiden menjadi kepala eksekutif yang mengangkat dan memberhentikan para menteri kabinet yang bertanggung jawab kepadanya. Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) dengan suara terbanyak. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD. Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri, dan para menteri tersebut diangkat serta diberhentikan oleh Presiden. Presiden juga memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR. Indonesia adalah negara yang berdasarkan atas hukum. Sistem konstitusional (berdasarkan hukum dasar, bukan absolutisme) menempatkan kekuasaan tertinggi pada MPR. Presiden merupakan penyelenggara pemerintahan negara tertinggi di bawah majelis.

Sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 sering disebut sebagai sistem pemerintahan campuran atau *quasy*. Sistem ini memiliki ciri-ciri presidensial, di mana Presiden adalah kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga dipengaruhi oleh sistem parlementer ka-

rena MPR memiliki kekuasaan yang sangat besar. Ciri-ciri utama sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 adalah sebagai berikut:

a. Presiden
    1) Dipilih oleh MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).
    2) Memegang kekuasaan pemerintahan.
    3) Menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden.

d. MPR
    1) Merupakan lembaga tertinggi negara.
    2) Memiliki kekuasaan yang sangat besar.
    3) Melakukan pengangkatan dan pemberhentian Presiden.

d. DPR
    1) Merupakan lembaga perwakilan rakyat.
    2) Tidak dapat dibubarkan oleh Presiden.
    3) Anggotanya dipilih oleh rakyat.

Poin penting dalam sistem pemerintahan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 adalah bahwa sistem tersebut dianggap sebagai sistem campuran karena memiliki unsur presidensial dan parlementer. MPR memiliki kekuasaan yang sangat besar, bahkan melebihi peran DPR. Presiden bertanggung jawab kepada MPR, bukan kepada DPR atau parlemen.

UUD 1945 pasca amandemen, sebagai suatu instrumen reformasi konstitusi, mempertegas kembali Indonesia sebagai negara hukum yang sebelumnya hanya terdapat dalam penjelasan, dan selanjutnya menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945

Setelah amandemen UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia berubah menjadi presidensial yang lebih murni, dengan pembagian kekuasaan yang lebih jelas antara lembaga negara. Indonesia tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (Trias Politica: Teori Montesquieu), melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan, karena:

a. UUD 1945 tidak membatasi secara tegas bahwa setiap kekuasaan harus dijalankan oleh satu organ atau badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan;
b. UUD 1945 tidak membatasi bahwa kekuasaan hanya dibagi dalam tiga bagian saja;
c. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dijalankan oleh MPR kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum (pemilu). Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (UUD). Dalam menjalankan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan setelahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.

Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Para menteri tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan masing-masing menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Sistem pemerintahan Indonesia terdiri atas tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Setiap cabang memiliki peran dan tanggung jawab masing-masing dalam menjalankan pemerintahan. Sistem pemerintahan Indonesia juga mengadopsi prinsip *check and balances* untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Cabang eksekutif bertanggung jawab dalam menjalankan kebijakan pemerintah. Presiden merupakan kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Wakil Presiden membantu Presiden dalam menjalankan tugasnya. Menteri-menteri kabinet membantu Presiden dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah.

Cabang legislatif bertanggung jawab dalam pembentukan undang-undang. Cabang ini terdiri dari DPR dan DPD. DPR memiliki tugas untuk membuat dan mengesahkan undang-undang, sedangkan DPD

bertugas memberikan pertimbangan kepada DPR terkait undang-undang yang berkaitan dengan daerah.

Cabang yudikatif bertanggung jawab dalam menegakkan keadilan. Cabang ini terdiri dari Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Mahkamah Agung memiliki wewenang untuk mengadili perkara pidana, perdata, dan tata usaha negara. Mahkamah Konstitusi memiliki wewenang untuk mengadili sengketa hasil pemilihan umum.

Berikut ini merupakan gambaran perbandingan sistem pemerintahan sebelum dan sesudah amandemen yang perlu dipahami.

Tabel 5 Gambaran perbandingan sistem pemerintahan Indonesia sebelum dan sesudah amandemen UUD 1945

Cir- Ciri	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
Presiden	Dipilih oleh MPR	Dipilih Langsung oleh Rakyat
MPR	Lembaga tertinggi negara dengan kekuasaan besar	Menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pengawasan
DPR	Lembaga perwakilan rakyat, tidak bisa dibubarkan	Memiliki peran yang lebih besar dalam pembentukan undang-undang
Sistem Pemerintahan	Campuran (Cuasy)	Presidensial

Diolah dari Naskah UUD 1945

C. Sistem Pemerintahan Presidensial Indonesia.

Negara kesatuan sebagai bentuk negara yang dianut oleh Indonesia merupakan bentuk negara yang disetujui oleh para pendiri bangsa. Bentuk ini termuat secara tidak langsung dalam Alinea keempat UUD 1945 dan menjadi salah satu filosofi negara Indonesia, yaitu Pancasila, yang tercermin dalam sila ketiga, yakni Persatuan Indonesia. Konsep ini melandasi terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyelenggaraan negara dalam bentuk kesatuan kemudian didasarkan pada sistem pemerintahan yang menjadi poin krusial dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara.

Sistem pemerintahan memuat struktur pemerintahan yang mencerminkan sistem pembagian kekuasaan. Sistem ini juga memuat fungsi-fungsi yang menentukan pelaksanaan pemerintahan yang mencakup bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ismail Sunny menyatakan bahwa sistem pemerintahan sebagai suatu sistem tertentu menjelaskan hubungan antara kelengkapan alat negara tertinggi di suatu negara.[108]

Secara konstitusional, Negara Republik Indonesia menganut sistem presidensial, yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara (Kepala Eksekutif) adalah Presiden, sedangkan para Menteri hanya merupakan pembantu Presiden. Hal ini tertuang dengan tegas dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Indonesia menempatkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara. Implikasi dari hal tersebut adalah bahwa rentang kekuasaan Presiden tidak hanya mencakup wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga menyentuh fungsi legislasi dan yudisial. Kecenderungan umum dalam menganalisis sistem pemerintahan presidensial adalah memperhadapkan posisi Presiden dengan parlemen atau lembaga legislatif, karena dalam sistem ini kekuasaan kepresidenan tidak bergantung pada dukungan politik dari lembaga legislatif.[109]

Presiden merupakan pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Penegasan tersebut tertuang sebagai berikut:[110]

1. Pasal 4 ayat (1): "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*."
2. Pasal 17 ayat (1): "*Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara", dan ayat (2): "Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*."

108 Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, Jakarta : Kompas Gramedia, 2011, h. 39.

109 Saldi Isra, Pergesaran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta : Radjagrafindo Persada, 2010 h. 38

110 Pasal 4 ayat (1), Pasal 17 ayat (1), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

3. Penjelasan Umum Undang-Undang Dasar 1945 tentang sistem pemerintahan negara memuat tujuh pokok pikiran. Dua di antaranya berbunyi:
    a. Pokok pikiran keempat menyatakan bahwa Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara, dan kekuasaan serta tanggung jawab berada di tangan Presiden.
    b. Pokok pikiran keenam menyebutkan bahwa Menteri Negara adalah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri tersebut tanpa pertanggungjawaban kepada DPR. Kedudukan mereka tidak bergantung pada dewan, tetapi bergantung kepada Presiden. Mereka adalah pembantu Presiden.

Presiden sebagai penanggung jawab pemerintahan memiliki tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945. Tugas dan wewenang Presiden dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas:
    a. Tugas dan wewenang dalam bidang administrasi serta keamanan dan ketertiban umum.
    b. Tugas dan wewenang dalam penyelenggaraan tata usaha administrasi pemerintahan, mulai dari surat-menyurat hingga dokumentasi.
    c. Tugas dan wewenang administrasi negara dalam bidang pelayanan umum.
    d. Tugas dan wewenang administrasi negara dalam bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.
2. Kekuasaan di bidang perundang-undangan:
    a. Kekuasaan membentuk Undang-Undang.
    b. Kekuasaan membentuk Peraturan Pemerintah.
    c. Kewenangan menetapkan Peraturan Presiden.

d. Kewenangan menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu).

3. Kekuasaan di bidang yudisial, berkaitan dengan pemberian grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.
4. Kekuasaan Presiden di bidang luar negeri:
   a. Kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain.
   b. Kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain.
   c. Kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain.
   d. Kekuasaan mengangkat dan menerima duta serta konsul negara lain.

Salah satu ciri khas negara demokrasi konstitusional adalah gagasan bahwa kekuasaan pemerintah dibatasi. Pemerintah tidak memusatkan kekuasaannya pada satu badan, sehingga pemerintahan konstitusional adalah pemerintahan yang kekuasaannya didistribusikan kepada badan-badan atau lembaga negara lainnya. Perumusan ini dikenal dengan *rechtstaat* (negara hukum) dan *rule of law*.[111]

Dalam praktik pemerintahan di Indonesia, pembagian kekuasaan dilakukan melalui pemilu untuk mengonversi suara menjadi kursi di lembaga-lembaga kekuasaan seperti lembaga eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden) serta lembaga legislatif (DPR, DPD, dan MPR). Model penyelenggaraan pemilu suatu negara sangat bergantung pada sistem pemerintahan yang dianut. Menurut Sri Sumantri, ciri-ciri pemerintahan presidensial Indonesia pasca-UUD 1945 antara lain:

1. Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.
2. Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR karena MPR tidak lagi menjadi pelaksana kedaulatan rakyat.[112]

Saldi Isra mengemukakan kekuatan atau kelebihan dari sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

111 Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta : Kencana, 2017, h. 8

112 Lihat, Titik Triwulan Tutik, Kontruski Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, Jakarta; Prenada Media Kencana, 2010, h. 167.

1. Dengan dipilih secara langsung, kekuasaan Presiden menjadi lebih kuat.
2. Terlegitimasi karena Presiden memperoleh mandat langsung dari rakyat.
3. Adanya pemisahan lembaga negara, terutama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif, sehingga masing-masing dapat saling mengawasi dan mencegah penumpukan serta penyalahgunaan kekuasaan.
4. Dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, Presiden dapat mengambil kebijakan strategis secara cepat.
5. Dengan masa jabatan tetap selama lima tahun, posisi Presiden menjadi lebih stabil.[113]

Di Indonesia, sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Allan R. Ball, dalam Sumantri,[114] menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial bercirikan: Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan; Presiden bukan bagian dari lembaga legislatif; Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif; Presiden tidak dapat membubarkan legislatif untuk memerintahkan pemilu baru; serta Presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk masa jabatan yang pasti.

Sistem pemerintahan presidensial di Indonesia memberikan spesifikasi bahwa eksekutif menjalankan pemerintahan di bawah kekuasaan Presiden, dan Presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih langsung oleh rakyat sebagai pemilik kedaulatan demokrasi yang sejati. Karena Presiden dipilih langsung oleh rakyat, maka masa jabatannya tidak dapat dicabut atau diakhiri melalui pemungutan suara di parlemen. Amandemen UUD 1945 mempertegas kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang dipilih oleh rakyat, serta menjadi bagian dari reformasi kelembagaan parlemen. Ketentuan ini sekaligus memberikan makna bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat serta tidak memiliki kekuasaan tak terbatas.

113 Saldi Isra, Opcit, h. 42
114 Sri Sumantri, *Sistem Sistem Pemerintahan Negara Negara Asean*, Bandung : Tarsito, 1976., h. 4

Hal ini mendegradasi kekuasaan MPR melalui amandemen UUD 1945, di mana MPR tidak lagi memilih atau memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya.

Di Indonesia, dengan sistem kepartaian yang multi partai dan sistem pemerintahan presidensial, terdapat tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu. Lukman Edy[115] menyatakan bahwa sistem multipartai dalam pemerintahan presidensial menjadi tantangan terberat bagi Indonesia dalam membangun konsolidasi demokrasi. Dalam sistem ini, partai politik menjadi pilar utama demokrasi. Partai politik berperan penting dalam konsolidasi demokrasi dan pengisian jabatan kelembagaan negara. Mengingat tantangan tersebut, disarankan adanya penyederhanaan sistem kepartaian melalui pembatasan *parliamentary threshold*. Ambang batas parlemen perlu dinaikkan hingga 5% dalam setiap penyelenggaraan pemilu. Selain itu, penyederhanaan partai politik peserta pemilu dapat dilakukan melalui dua pendekatan: pengetatan persyaratan administratif dan verifikasi faktual secara kompetitif dengan mekanisme terbuka dan adil. Dari sisi efisiensi, pemilu harus dilaksanakan secara efisien baik dalam teknis penyelenggaraan maupun penganggarannya. Penyederhanaan partai politik juga akan menyederhanakan surat suara sehingga memudahkan pemilih dalam menilai dan membuat keputusan.

Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial, pemilihan umum untuk memilih kepala pemerintahan (Presiden) secara langsung oleh rakyat dapat dipandang sebagai pemilihan yang lebih demokratis. Dalam sistem ini, kedudukan Presiden dan parlemen sama kuat. Keduanya sama-sama dipilih oleh rakyat dan memperoleh legitimasi dari pemilu.

Terdapat hubungan yang erat antara tingkat partisipasi dalam pemilu dan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan di Indonesia. Sistem pluralitas mayoritas dalam pemilu Presiden akan meningkatkan legitimasi Presiden terpilih karena tingkat partisipasi pemilih yang tinggi.

115 Muhammad Lukman Edy, Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang Undang Pemilu), Jakarta : RM Books, 2017

BAB 6

KELEMBAGAAN NEGARA

A. Pengertian Lembaga Negara, Kedudukan, dan Fungsinya

Lembaga negara bukanlah konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Kata "lembaga negara" berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam Bahasa Belanda atau *political institutions* dalam Bahasa Inggris.[116] Dalam Bahasa Indonesia, istilah ini identik dengan kata lembaga negara, badan negara, atau organ negara.

Pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dijelaskan dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ (siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum/legal order adalah suatu organ). Secara luas, organ negara tidak selalu berbentuk organik. Selain organ yang berbentuk organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum juga dapat disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya bersifat menciptakan norma (norm creating) dan/atau menjalankan norma (*norm applying*).[117]

Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan kata "lembaga" antara lain sebagai berikut:

1. Asal mula yang akan menjadi sesuatu, bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan).
2. Bentuk (rupa, wujud) yang adil.
3. Acuan, ikatan (tentang mata, cincin, dan sebagainya).

116 Sirajuddin dan Winardi, Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : setara Press, 2015, h. 173

117 Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara, (Studi Hukum Dan Konsttiusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia), Cetakan I . Surakarta . Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2015, h. 7

4. Badan (organisasi) yang tujuannya melakukan penelitian ilmiah atau melakukan suatu usaha.
5. Pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial terstruktur dalam suatu kerangka nilai yang relevan.

KBBI juga memberi contoh frasa yang relevan, seperti "lembaga pemerintah" yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Jika kata "pemerintahan" diganti dengan "negara", maka dapat diartikan sebagai badan-badan negara di seluruh lingkungan pemerintahan negara, khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.[118]

Pengertian organ negara dalam arti sempit adalah organ dalam arti materiel, yaitu individu yang dikatakan organ negara hanya apabila secara pribadi memiliki kedudukan hukum tertentu. Secara definitif, alat-alat kelengkapan negara atau yang disebut lembaga negara adalah institusi yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi-fungsi negara. Hans Kelsen menyatakan bahwa siapa pun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum (*legal order*) merupakan sebuah organ negara.[119]

Organ negara, lembaga negara, dan alat perlengkapan negara merupakan istilah-istilah hukum ketatanegaraan yang tidak terpisahkan dari keberadaan suatu negara. Pembentukan organ negara atau lembaga negara merupakan manifestasi dari keterwakilan negara, yang selalu terkait dengan sistem penyelenggaraan negara dan representasi kelompok warga negara.

Salah satu teori yang mendukung implementasi kekuasaan negara adalah teori *Trias Politica* dari Montesquieu yang berakar pada pemikiran John Locke, dan banyak diadopsi oleh negara demokrasi modern. Teori ini membagi kekuasaan negara menjadi tiga cabang, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan legislatif berfungsi membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif menjalankan kekuasaan kehakiman untuk mengadili pelanggaranundang-undang.[120]

118 Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, edisi 5, Tahun 2005, h. 76
119 Lihat Sirajuddin dan Winardi, *Opcit*, h. 174.
120 Ibid h. 175

Dalam lembaga legislatif, terdapat empat organ, yaitu:

1. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR),
2. Dewan Perwakilan Daerah (DPD),
3. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan
4. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Parlemen utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang dan MPR berperan sebagai perpanjangan fungsi parlemen, khususnya dalam penetapan dan perubahan konstitusi, pemberhentian, serta pengisian lowongan jabatan presiden atau wakil presiden. Meskipun peran DPD dalam legislasi bersifat penunjang, dalam pengawasan yang berkaitan dengan kepentingan daerah, DPD memiliki kedudukan penting dan dapat disebut sebagai *main state organ*. MPR juga dapat disebut sebagai lembaga utama karena memiliki kewenangan mengubah dan menetapkan konstitusi, memberhentikan presiden/wakil presiden, serta memilih pengganti jika terjadi kekosongan jabatan.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif, terdapat presiden dan wakil presiden sebagai satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, terdapat Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi sebagai pelaksana fungsi kehakiman, serta Komisi Yudisial sebagai pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Komisi Yudisial bersifat penunjang (*auxiliary*) dan merupakan penegak etika kehakiman (*the enforcer of the rule of judicial ethics*), bukan penegak hukum (*the enforcer of law*).

Salah satu syarat yang harus ada (*conditio sine qua non*) untuk menjamin prinsip supremasi konstitusi (*Supremacy of the Constitution*) dan penyelenggaraan negara demokratis yang konstitusional (*Constitutional Democratic State*) adalah kemerdekaan kekuasaan kehakiman (*judicial independence*). Sifat kemerdekaan ini merefleksikan dua hal penting:

1. Kesadaran publik (*public awareness*) bahwa kemerdekaan adalah tanggung jawab kolektif seluruh bangsa.
2. Pengingat bagi pelaku kekuasaan kehakiman (*self-reminder*) untuk menjalankan kemerdekaan secara transparan dan akuntabel (*judicial accountability*), baik dalam melakukan sesuatu (*The*

Do's) maupun menahan diri untuk tidak melakukan sesuatu (*The Don'ts*).

Dalam cabang kekuasaan pemeriksaan keuangan (*eksaminatif*), terdapat Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang memiliki peran penting dalam mengawasi kebijakan negara dan pelaksanaan hukum, sehingga dalam konteks tertentu juga dapat disebut sebagai *main state organ*.

Perkembangan lembaga negara di Indonesia, baik secara historis maupun akibat amandemen UUD 1945, memberikan karakteristik khusus dalam pemahaman ketatanegaraan. Pemisahan kekuasaan tidak lagi dapat dipahami secara kaku, dan muncul berbagai lembaga nonstruktural dengan beragam nomenklatur seperti komisi, dewan, dan badan.[121]

Menurut Saldi Isra, Reformasi Konstitusi 1999–2002 berhasil mengubah UUD 1945 menjadi UUD NRI 1945, yang melahirkan perubahan signifikan dalam lembaga-lembaga negara, termasuk pembentukan lembaga baru sesuai ketentuan konstitusi.[122]

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003 dan Putusan Nomor 031/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa lembaga negara tidak hanya yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, tetapi juga yang dibentuk berdasarkan undang-undang, bahkan Keputusan Presiden, sepanjang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dan bukan merupakan lembaga masyarakat.

B. Ciri-Ciri Penting Organ Negara

Pasca Reformasi dan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada tahun 1998–2002 memunculkan berbagai macam hal baru dalam sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia. Salah satunya adalah perubahan pada Lembaga Negara, di mana perubahan terbesar adalah bergesernya kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat dari "Lembaga Tertinggi Negara" menjadi "Lembaga Tinggi Negara" serta munculnya Lembaga-Lembaga Negara baru. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengertian Lembaga Negara dan istilah Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, serta bagaimana klasifikasi dan hierarki Lembaga Negara di Indonesia.

121 Saldi Isra, Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional (Depok: Rajawali Press, 2020, h. 13

122 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003,

Lembaga Negara, Badan Negara, dan Organ Negara memiliki kesamaan secara terminologi bahasa maupun istilah, yaitu organ yang memiliki fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Ketiga istilah tersebut pernah digunakan secara bergantian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam Konstitusi maupun peraturan-peraturan lainnya.

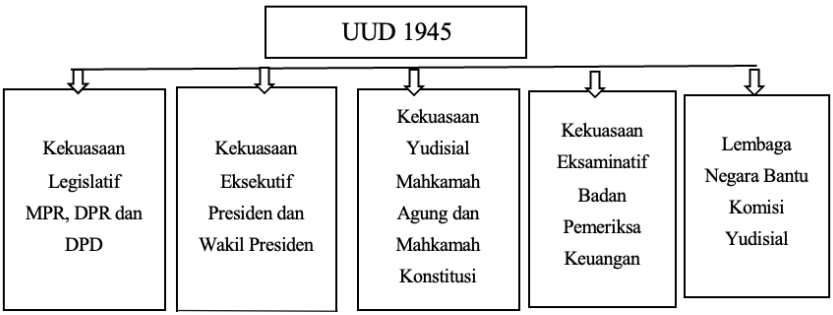
Lembaga Negara dapat diklasifikasikan berdasarkan dasar hukum yang melandasinya, fungsi lembaga, dan kedudukannya. Sementara itu, berdasarkan hierarki, Lembaga Negara dibedakan menjadi dua tingkatan, yaitu tingkat pusat dan tingkat daerah. Akan tetapi, hierarki tidak selalu membicarakan lembaga mana yang lebih tinggi atau lebih rendah. Selama lembaga tersebut berdasar pada UUD NRI 1945 dan terjadi sengketa, penyelesaiannya dapat dilakukan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Dalam arti sempit, organ negara adalah: (i) organ yang dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi tersebut dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya, organ tersebut berhak mendapatkan imbalan gaji dari negara. Dengan demikian, lembaga atau organ negara dalam arti sempit dapat dikaitkan dengan jabatan dan pejabat (*officials*), yaitu jabatan umum, jabatan publik (*public office*), serta pejabat umum dan pejabat publik (*public officials*).[123]

Jimly Asshiddiqie dalam bukunya mengelompokkan Lembaga Negara Independen menjadi enam kelompok. Pertama, Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; dan (7) Badan Pemeriksa Keuangan.[124]

Dalam konteks perubahan UUD 1945, susunan kelembagaan negara menetapkan empat kekuasaan, satu lembaga bantu negara, dan delapan Lembaga Negara sebagaimana tergambar berikut ini:

123 Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003,
124 Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. 21-22.



Sumber: Diolah dari UUD 1945

C. Pembedaan Organ Negara Secara Hierarkis

Pembedaan Lembaga Negara di Indonesia secara hierarkis, berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, dapat diurutkan sebagai berikut: Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden, Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Komisi Yudisial (KY). Hierarki ini mengatur pembagian kekuasaan dan hubungan antar berbagai lembaga pemerintahan berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional.

Dalam konteks Lembaga Negara secara hierarkis, Jimly Assidiqie menyatakan bahwa Lembaga Negara diperlukan untuk menentukan perlakuan hukum yang tepat, terutama menyangkut tata karma keprotokolan, yang dikaitkan dengan teori tentang norma sumber legitimasi.[125] Teori ini memperhatikan bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau memberikan kewenangan kepada Lembaga Negara, berkaitan dengan siapa yang menjadi sumber tersebut. Hierarki ini memastikan adanya pembagian kekuasaan (*checks and balances*) antar lembaga-lembaga negara, sehingga tidak ada lembaga yang memiliki kekuasaan terlalu besar. Selain itu, hierarki ini juga memastikan adanya mekanisme pengawasan dan kontrol yang efektif terhadap jalannya pemerintahan.

125 Jimly Asshiddiqie, Ibid.

1. Presiden dan Wakil Presiden

Kedudukan Presiden sebagai lembaga negara, menurut Mahfud MD, sebagaimana lazimnya negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, menempatkan Presiden dalam fungsi kepala negara sekaligus kepala pemerintahan di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Presiden dan Wakil Presiden adalah pemimpin negara dan kepala pemerintahan yang bertanggung jawab atas pelaksanaan undang-undang dan kebijakan negara. Lembaga Kepresidenan, yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, diatur dalam UUD 1945 sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif dan pemerintahan negara.[126]

Presiden, sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar." Pasal ini menegaskan bahwa kekuasaan pemerintahan di Indonesia berada di tangan Presiden, dan pelaksanaan kekuasaan tersebut harus sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam UUD 1945. Dengan demikian, Presiden adalah kepala pemerintahan yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan negara.

Wakil Presiden membantu Presiden dalam menjalankan tugasnya sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden. Pasal ini mengatur bahwa terdapat kerja sama dan kolaborasi antara Presiden dan Wakil Presiden dalam pelaksanaan tanggung jawab kenegaraan.

UUD 1945 juga menyebutkan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara berpasangan melalui pemilu yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali. Hal ini menegaskan bahwa periodesasi jabatan Presiden dan Wakil Presiden berlangsung selama lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu periode berikutnya. Secara konstitusional, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi hanya dua periode sebagai bentuk implementasi negara demokrasi modern di Indonesia. Dalam pemilu,

126 Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraa Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta: Rineka Cipta, 2001, h. 103

Presiden dan Wakil Presiden dicalonkan oleh partai politik atau gabungan partai politik sebelum pelaksanaan pemilihan umum.

Berkenaan dengan persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden, Pasal 6 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus merupakan warga negara Indonesia sejak kelahirannya, tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai syarat-syarat tersebut melalui undang-undang, salah satunya adalah syarat usia minimal 40 tahun.

Putusan Mahkamah Konstitusi selanjutnya mengubah pengaturan mengenai batas usia calon Wakil Presiden. Meskipun penentuan usia termasuk ranah kewenangan pembentuk undang-undang (open legal policy), Mahkamah Konstitusi melonggarkan batas usia untuk menduduki jabatan publik dengan menambahkan syarat "telah memiliki pengalaman atau berpengalaman" sebagaimana tercantum dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 112/PUU-XX/2022 yang diucapkan pada 25 Mei 2023. Putusan tersebut mengubah norma Pasal 169 huruf q UU Nomor 7 Tahun 2017 yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat, sepanjang tidak dimaknai "berusia paling rendah 40 tahun atau berpengalaman sebagai kepala daerah tingkat provinsi."

Sebelum memangku jabatannya, Presiden dan Wakil Presiden bersumpah menurut agama atau berjanji dengan sungguh-sungguh di hadapan Majelis Permusyawaratan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat sebagai berikut:

Sumpah Presiden (Wakil Presiden):

> "Demi Allah, saya bersumpah akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."

Janji Presiden (Wakil Presiden):

"Saya berjanji dengan sungguh-sungguh akan memenuhi kewajiban Presiden Republik Indonesia (Wakil Presiden Republik Indonesia) dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada Nusa dan Bangsa."

Secara konstitusional, Presiden dan Wakil Presiden memiliki hak, kewajiban, dan wewenang dalam menjalankan pemerintahan. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945 dan dibantu oleh Wakil Presiden. Tugas Presiden meliputi memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara, menerima dan menempatkan duta negara lain, mengajukan rancangan undang-undang, menetapkan peraturan pemerintah, mengangkat dan memberhentikan menteri, serta memberikan grasi dan rehabilitasi. Wakil Presiden bertugas menggantikan Presiden apabila berhalangan, menjalankan tugas tertentu yang diberikan Presiden, dan mengawasi kebijakan pemerintah.

Presiden dan Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR apabila terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, maupun apabila tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Proses pemberhentian dilakukan dengan mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR tersebut.

Pengajuan oleh DPR kepada Mahkamah Konstitusi memerlukan dukungan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna. Jika Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melanggar hukum, DPR menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan kepada MPR. MPR wajib menyelenggarakan sidang paripurna untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Keputusan MPR untuk pemberhentian harus dihadiri oleh tiga perempat anggota MPR dan disetujui oleh dua pertiga anggota yang hadir. Proses ini dilakukan setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden memberikan penjelasan di hadapan anggota MPR.

2. Majelis Permusyawartan Rakyat (MPR)

Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah salah satu lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah, dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Pasca perubahan substantif UUD 1945, MPR tidak lagi dipahami sebagai lembaga tertinggi negara yang kedudukannya lebih tinggi daripada lembaga negara lainnya. Saat ini, MPR merupakan lembaga negara yang sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain, seperti DPR, DPD, presiden/wakil presiden, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Fungsi utama MPR dalam amandemen UUD 1945 adalah mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Amandemen ini dilakukan untuk menyesuaikan dengan perkembangan zaman dan kebutuhan negara.

a. Mengubah dan menetapkan UUD 1945
b. MPR memiliki wewenang untuk mengubah atau menambah pasal-pasal dalam UUD 1945. Wewenang ini mencakup mengubah atau menetapkan pasal-pasal yang ada, serta menambahkan pasal baru yang dianggap penting.
c. Melantik presiden dan/atau wakil presiden

Dalam amandemen UUD 1945, MPR juga memiliki fungsi melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum. MPR dapat memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945. Selain itu, MPR bertugas menyerap aspirasi masyarakat terkait pelaksanaan UUD 1945 dan undang-undang lainnya. Dengan kata lain, fungsi utama MPR dalam amandemen UUD 1945 adalah sebagai lembaga yang berwenang mengubah dan menetapkan dasar hukum tertinggi negara, serta menjalankan fungsi lain yang terkait dengan kepemimpinan dan pemerintahan.

Tugas dan wewenang MPR diatur dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 5 mengatur tugas MPR, yaitu:

a. memasyarakatkan ketetapan MPR;
b. memasyarakatkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
c. mengkaji sistem ketatanegaraan, UUD 1945, serta pelaksanaannya; dan
d. menyerap aspirasi masyarakat berkaitan dengan pelaksanaan UUD 1945.

Selanjutnya, ketentuan Pasal 4 menyebutkan wewenang MPR, yaitu:

a. mengubah dan menetapkan UUD 1945;
b. melantik presiden dan/atau wakil presiden hasil pemilihan umum;
c. memutuskan usul DPR untuk memberhentikan presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya, setelah Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa presiden dan/atau wakil presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, dan/atau terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden;
d. melantik wakil presiden menjadi presiden apabila presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya;
e. memilih wakil presiden dari dua calon yang diusulkan presiden apabila terjadi kekosongan jabatan wakil presiden dalam masa jabatannya; dan
f. memilih presiden dan wakil presiden apabila keduanya mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

3. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang bertugas membuat undang-undang, mengontrol pemerintah, dan melaksanakan fungsi le-

gislatif. Setelah amandemen UUD 1945, DPR memiliki fungsi legislasi.[127] Pergeseran tersebut dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Pergeseran ini menandakan hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang.[128] Hal tersebut sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memegang kekuasaan membentuk undang-undang.[129]

Lebih lanjut, dalam Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, terkait fungsi legislasi, DPR memiliki tugas sebagai berikut:

a. Menyusun Prolegnas atau Program Legislasi Nasional.
b. Menyusun dan membahas RUU (Rancangan Undang-Undang).
c. Menerima RUU yang diajukan DPD (Dewan Perwakilan Daerah).
d. Membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden maupun DPD.
e. Menetapkan UU bersama Presiden.
f. Menyetujui atau menolak Perppu untuk ditetapkan menjadi UU.

Sedangkan tugas dan fungsi anggaran DPR, yaitu fungsi yang dilaksanakan untuk membahas dan memberikan persetujuan atau penolakan terhadap RUU tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Dalam fungsi anggaran ini, DPR memiliki tugas sebagai berikut:

a. Memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN.
b. Memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan, dan agama.
c. Menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK.
d. Memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun perjanjian yang berdampak luas bagi rakyat terkait dengan beban keuangan negara.

127 Lihat Ketentuan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945
128 Tutik Triwulan Tutik, Opcit. H. 192.
129 Ketentuan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945

4. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) adalah lembaga yang mewakili daerah-daerah dalam proses pengambilan keputusan di tingkat nasional. Tugas DPD dalam pembentukan undang-undang meliputi mengajukan rancangan undang-undang (RUU) kepada DPR, ikut membahas RUU, dan memberikan pertimbangan kepada DPR. DPD juga berperan dalam mengawasi pelaksanaan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan hal lainnya. Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu.

Secara yuridis, fungsi DPD adalah:

a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; hubungan pusat dan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara; pajak; pendidikan; dan sebagainya.
b. Mengajukan usulan RUU yang berkaitan dengan daerah.
c. Memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap RUU yang sedang dibahas.

Sebagaimana diatur dalam konstitusi, Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Daerah yang dipilih melalui pemilihan umum, dan diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan konstitusi, terdapat dua unsur penting yang berkaitan dengan keberadaan DPD, yaitu:

Pertama, DPD memiliki kedudukan yang sama dengan DPR dalam MPR, dan kedudukan yang sama ini diimplementasikan dalam kedudukan MPR. Kedua, DPD dan DPR sama-sama dipilih oleh rakyat melalui pemilu, yang berarti keduanya mendapatkan legitimasi langsung dari rakyat.[130] DPR harus melibatkan DPD dalam setiap pembahasan RUU yang berasal dari DPD.

Sesuai konstitusi, DPD sebagai lembaga perwakilan daerah memiliki kedudukan setara dengan DPR dan Presiden ketika mengajukan dan

130 Laode Husen dan Husni Thamrin, Hukum Konstitusi, Kesepakatan (Agrement dan Kebiasaan (Custom) sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan, Cet. 1, Makassar, Social Politik Genius, 2015, h. 82

membahas RUU yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

5. Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga yang berwenang menguji konstitusionalitas undang-undang. Keabsahan Mahkamah Konstitusi diakui setelah perubahan UUD 1945, sebagai salah satu kekuasaan kehakiman dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Keberadaan Mahkamah Konstitusi ditegaskan dalam UUD 1945, pada Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.[131]

Selanjutnya, Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir, yang putusannya bersifat final, untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan hasil pemilihan umum.[132] Berdasarkan ketentuan tersebut, fungsi Mahkamah Konstitusi adalah:

a. menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar,
b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar,
c. memutus pembubaran partai politik, dan
d. memutus perselisihan hasil pemilihan umum.

Fungsi tersebut sejalan dengan cita-cita berdirinya Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana dikatakan Abdul Latif, keberadaan Mahkamah Konstitusi berfungsi menegakkan konstitusi dalam upaya mewujudkan negara hukum Indonesia yang demokratis, yang tidak terpisah dari cita hukum

131 Lihat, Ketentuan pasal 24 ayat (2), UUD 1945
132 Lihat ketentuan pasal 24 C, ayat (1) UUD 1945

(*recht idea*), yaitu cita-cita membangun tatanan masyarakat dan pemerintahan yang demokratis, serta mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial.[133] Mahkamah Konstitusi (MK) adalah lembaga negara yang berfungsi menjaga konstitusi dengan menguji undang-undang terhadap UUD 1945, memutus sengketa kewenangan lembaga negara, dan memutus pembubaran partai politik, sebagai bagian dari kekuasaan kehakiman yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.

Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam menjaga konstitusi dan menegakkan prinsip-prinsip hukum di Indonesia. Kewenangannya yang luas dalam menguji undang-undang, memutus sengketa kewenangan, dan memutus pembubaran partai politik menjadikannya lembaga yang krusial dalam menjaga stabilitas dan keadilan hukum di Indonesia.

6. Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah Agung (MA) adalah lembaga yang mengawasi dan mengendalikan jalannya peradilan di Indonesia. Mahkamah Agung merupakan lembaga peradilan tertinggi di Indonesia yang berperan dalam menegakkan hukum dan keadilan. Keberadaan MA memastikan keseragaman penerapan hukum di seluruh wilayah Indonesia melalui fungsi peradilan, pengawasan, pengaturan, dan pemberian nasihat.

Keberadaan Mahkamah Agung sebagai lembaga kekuasaan kehakiman ditegaskan dalam UUD 1945 Pasal 24 ayat (2) yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, serta oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.[134] Selanjutnya, Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan memiliki wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang.[135]

133 H. Abdul Latif, Mahkamah Konstitusi dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi, Yogyakarta, Total Media, 2007, h. 1
134 Lihat, Ketentuan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945,
135 Lihat Ketentuan Pasal 24A, ayat (1) UUD 1945

Sesuai dengan fungsi Mahkamah Agung tersebut, menurut Faisal Santiago, MA menjadi benteng terakhir bagi masyarakat dalam mencari keadilan. Sebagai benteng terakhir, Mahkamah Agung diharapkan dapat menegakkan hukum dengan seadil-adilnya pada setiap perkara yang diputuskan.[136] Fungsi Mahkamah Agung dapat diidentifikasi sebagai berikut:

a. Fungsi Peradilan, yakni mengadili pada tingkat kasasi, yaitu menilai putusan pengadilan tingkat bawah yang dianggap tidak sesuai dengan undang-undang, serta menyelesaikan sengketa hukum di berbagai lingkungan peradilan (umum, agama, militer, dan tata usaha negara).
b. Fungsi Pengawasan, yakni melakukan pengawasan tertinggi terhadap badan peradilan di semua lingkungan peradilan, serta memastikan semua pengadilan menerapkan hukum secara adil, tepat, dan benar.
c. Fungsi Mengatur, yakni membuat peraturan acara sendiri yang dibutuhkan untuk memenuhi hukum acara yang telah diatur undang-undang, serta membuat peraturan yang mengatur pelaksanaan kekuasaan kehakiman di seluruh lingkungan peradilan.
d. Fungsi Nasihat, yakni memberikan nasihat dan pertimbangan hukum kepada instansi pemerintah daerah jika diminta, serta memberikan pertimbangan hukum kepada Presiden dalam permohonan grasi dan rehabilitasi.

Selain fungsi tersebut, Mahkamah Agung memiliki tugas dan wewenang peradilan sebagai berikut:

a. Wewenang Pengadilan Kasasi, yaitu memutus permohonan kasasi terhadap putusan pengadilan tingkat banding atau tingkat terakhir.
b. Tugas dan Wewenang Uji Materiel, yaitu menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan yang lebih tinggi.
c. Tugas Memberikan Petunjuk, yaitu memberikan petunjuk di semua lingkungan peradilan untuk pelaksanaan ketentuan Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

136 Theo Yusuf dan Hermansya, Akuntabilitas Mahkamah Agung, Jakarta ; Radjagrafindo persada, 2016, h. 37

d. Tugas Menjaga Keseragaman, yaitu memastikan keseragaman penerapan hukum di seluruh wilayah negara.
e. Tugas Mengawasi, yaitu mengawasi kinerja hakim dan semua lembaga peradilan di bawahnya.
f. Tugas Mempertahankan Wibawa Peradilan, yaitu melindungi martabat peradilan melalui protokol persidangan dan keamanan.

Pasal 24A ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, dan memiliki wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. Dalam konteks ini, secara konstitusional Mahkamah Agung hanya memiliki dua kewenangan utama, yaitu mengadili pada tingkat kasasi dan menguji peraturan perundang-undangan di bawahundang-undang.[137]

Sebagai Pengadilan Negara Tertinggi, Mahkamah Agung merupakan pengadilan kasasi yang bertugas membina keseragaman penerapan hukum melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali, untuk menjaga agar semua hukum dan undang-undang di seluruh wilayah negara Republik Indonesia diterapkan secara adil, tepat, dan benar. Selain tugas sebagai pengadilan kasasi, Mahkamah Agung berwenang memeriksa dan memutus pada tingkat pertama dan terakhir semua sengketa tentang kewenangan mengadili, serta memeriksa permohonan peninjauan kembali terhadap putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (Pasal 28, 29, 30, 33, dan 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, serta Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung).

Selain itu, Mahkamah Agung memutus semua sengketa yang timbul akibat perampasan kapal asing dan muatannya oleh kapal perang Republik Indonesia berdasarkan peraturan yang berlaku (Pasal 33 dan Pasal 78 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009). Fungsi Mahkamah Agung yang erat kaitannya dengan fungsi pera-

137 Rimdan. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amademen Konstitusi, Jakarta : Prenada Media Grouf, 2012, h. 164

dilan adalah hak uji materiel, yaitu wewenang menguji atau menilai secara materiel peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang untuk menentukan apakah isinya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Sesuai ketentuan Pasal 23E UUD 1945, disebutkan bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dibentuk satu BPK yang bebas dan mandiri. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) selanjutnya merupakan lembaga yang bertugas memeriksa pengelolaan keuangan negara. Undang-undang utama tentang BPK adalah Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006. Undang-undang ini mengatur kedudukan, tugas, dan wewenang BPK dalam memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

Dalam kedudukannya, BPK adalah lembaga negara yang bebas dan mandiri. BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Dari aspek kewenangan, BPK diberi mandat oleh undang-undang untuk melakukan pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara. Kewenangan pemeriksaan BPK meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan khusus. Laporan pemeriksaan disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan, BPK memiliki sejumlah tugas yang menjadi tujuan pendiriannya. Berdasarkan ketentuan Pasal 6, tugas tersebut adalah sebagai berikut:

a. Memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.
b. Melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara berdasarkan undang-undang tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.
c. Melakukan pemeriksaan yang mencakup pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu.

d. Apabila pemeriksaan dilaksanakan oleh akuntan publik berdasarkan ketentuan undang-undang, laporan hasil pemeriksaan wajib disampaikan kepada BPK dan dipublikasikan.

e. Melakukan pembahasan atas temuan pemeriksaan dengan objek yang diperiksa sesuai dengan standar pemeriksaan keuangan negara.

Wewenang BPK diatur dalam ketentuan Pasal 9 ayat (1), yang menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya, BPK memiliki kewenangan sebagai berikut:

a. Menentukan objek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan, serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan.

b. Meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

c. Melakukan pemeriksaan di tempat penyimpanan uang dan barang milik negara, di tempat pelaksanaan kegiatan, pembukuan, dan tata usaha keuangan negara, serta pemeriksaan terhadap perhitungan, surat-surat, bukti-bukti, rekening koran, pertanggungjawaban, dan daftar lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara.

d. Menetapkan jenis dokumen, data, serta informasi mengenai pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang wajib disampaikan kepada BPK.

e. Menetapkan standar pemeriksaan keuangan negara setelah konsultasi dengan Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah yang wajib digunakan dalam pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

f. Menetapkan kode etik pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara.

g. Menggunakan tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar BPK yang bekerja untuk dan atas nama BPK.

h. Membina jabatan fungsional pemeriksa.

i. Memberi pertimbangan atas Standar Akuntansi Pemerintahan.

j. Memberi pertimbangan atas rancangan sistem pengendalian intern Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah sebelum ditetapkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah.

Fungsi BPK terdiri atas tiga bidang utama, yakni fungsi operatif, fungsi yudikatif, dan fungsi advisory:

a. Fungsi operatif adalah pemeriksaan, pengawasan, dan penyelidikan atas penguasaan, pengurusan, dan pengelolaan kekayaan negara.

b. Fungsi yudikatif adalah kewenangan menuntut perbendaharaan dan tuntutan ganti rugi terhadap perbendaharaan serta pegawai negeri bukan bendahara yang perbuatannya melanggar hukum atau melalaikan kewajiban sehingga menyebabkan kerugian keuangan dan kekayaan negara.

c. Fungsi advisory adalah memberikan pertimbangan kepada pemerintah mengenai pengurusan dan pengelolaan keuangan negara.

8. Komisi Yudisial (KY)

Lembaga yang bertugas menjaga dan menegakkan etika perilaku hakim. Sesuai ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa Komisi Yudisial bersifat mandiri, berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung, dan memiliki wewenang lain dalam rangka menjaga serta menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim.[138] Melalui Amendemen Ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tahun 2001, disepakati pembentukan Komisi Yudisial yang diatur secara khusus dalam Pasal 24B ayat (1) UUD 1945. Semangat pembentukan Komisi Yudisial didorong oleh keprihatinan terhadap kondisi peradilan yang suram dan ketidaktegakan keadilan di Indonesia.

138 Lihat ketentuan Pasal 24B ayat (1) UUD 1945

Komisi Yudisial memiliki dua kewenangan konstitutif, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung serta memiliki wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim. Komisi Yudisial mengalami berbagai dinamika, salah satunya pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 di Mahkamah Konstitusi oleh sejumlah hakim agung. Melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, beberapa kewenangan pengawasan terhadap hakim dan hakim Mahkamah Konstitusi dinyatakan tidak berlaku.

Sesuai ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, Komisi Yudisial mempunyai wewenang:

a. Mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan;
b. Menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, dan perilaku hakim;
c. Menetapkan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH) bersama Mahkamah Agung;
d. Menjaga dan menegakkan pelaksanaan Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim (KEPPH).

Selain itu, berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011, dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 huruf a, yaitu mengusulkan pengangkatan hakim agung dan hakim ad hoc di Mahkamah Agung kepada DPR untuk mendapatkan persetujuan, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

a. Melakukan pendaftaran calon hakim agung;
b. Melakukan seleksi terhadap calon hakim agung;
c. Menetapkan calon hakim agung; dan
d. Mengajukan calon hakim agung ke DPR.

Pasal 20 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2011 mengatur bahwa:

a. Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim, Komisi Yudisial mempunyai tugas:

1) Melakukan pemantauan dan pengawasan terhadap perilaku hakim;

2) Menerima laporan dari masyarakat terkait pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;

3) Melakukan verifikasi, klarifikasi, dan investigasi terhadap laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim secara tertutup;

4) Memutus benar atau tidaknya laporan dugaan pelanggaran Kode Etik dan Pedoman Perilaku Hakim;

5) Mengambil langkah hukum dan/atau langkah lain terhadap perseorangan, kelompok orang, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan dan keluhuran martabat hakim.

b. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Yudisial juga mempunyai tugas mengupayakan peningkatan kapasitas dan kesejahteraan hakim.

c. Dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, Komisi Yudisial dapat meminta bantuan aparat penegak hukum untuk melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan apabila terdapat dugaan pelanggaran Kode Etik dan/atau Pedoman Perilaku Hakim oleh hakim.

d. Aparat penegak hukum wajib menindaklanjuti permintaan Komisi Yudisial sebagaimana dimaksud pada ayat (3).

D. Organ Konstitusi Lapis Kedua

Selain lembaga-lembaga baru yang muncul dan diklasifikasikan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya, terdapat pula lembaga-lembaga yang muncul di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selain adanya lembaga-lembaga negara yang dikategorikan sebagai organ utama (*primary constitutional organs*), juga terbentuk lembaga negara yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).[139] Lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara akan sela-

139 Sahran Raden, Hukum Pemilu Pendekatan Interdisipliner: Dari Dekontruksi sampai implementasi, Yogyakarta, Cakrawala, 2019, h. 30

lu mengalami perkembangan dan pertumbuhan sesuai dengan kebutuhan negara. Lembaga tersebut yakni:

1. Menteri Negara

Kementerian negara dibentuk berdasarkan Amandemen Keempat UUD 1945. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Ayat (2) mengatur bahwa menteri-menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[140] Pembentukan dan pemberhentian kementerian didasarkan pada undang-undang. Undang-undang yang mengatur pembentukan kementerian di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini telah mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, yang mengatur pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian. Presiden, selaku pemegang kekuasaan pemerintahan, dibantu oleh menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menteri negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik dan demokratis.

Keberadaan kementerian merupakan implementasi dari sistem pemerintahan presidensial, di mana tugas Presiden adalah membentuk kabinet. Presiden memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara yang membidangi urusan pemerintahan tertentu. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden.

2. Tentara Nasional Indonesia (TNI)

Sesuai ketentuan Pasal 30 ayat (3) UUD 1945, Tentara Nasional Indonesia terdiri atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara sebagai alat negara yang bertugas mempertahankan, melindungi, dan memelihara keutuhan serta kedaulatan negara.[141] Eksistensi TNI sangat penting dalam menjaga kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi bangsa dari ancaman. TNI juga berperan dalam

140 Lihat ketentuan Pasal 17 ayat (1) s/d ayat (4)
141 Ketentuan Pasal 30 ayat (3) UUD 1945

pemeliharaan perdamaian serta mendukung pembangunan nasional melalui berbagai program pembangunan negara.

TNI memiliki tugas pokok untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, serta melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dari ancaman maupun gangguan terhadap keutuhan bangsa dan negara. Independensi TNI dalam menjalankan tugas pertahanan negara sangat penting untuk memastikan pelaksanaan tugas secara efektif dan efisien. TNI Angkatan Udara memiliki kewenangan dan tanggung jawab menegakkan kedaulatan dan hukum di wilayah udara, sedangkan TNI Angkatan Laut berperan penting dalam menjaga kedaulatan negara dan keutuhan wilayah di wilayah perairan.

Undang-Undang tentang Tentara Nasional Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 yang telah diubah melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2025. Peraturan ini mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan TNI dalam sistem pertahanan negara. Undang-Undang TNI menetapkan tugas pokok TNI yang meliputi pertahanan negara, operasi militer, dan tugas lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Eksistensi TNI berkedudukan di bawah Presiden dan berada dalam koordinasi Kementerian Pertahanan.

Tujuan nasional Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Pertahanan negara merupakan segala usaha untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah NKRI, serta menjaga keselamatan segenap bangsa dari ancaman militer maupun ancaman bersenjata terhadap keutuhan bangsa dan negara. Tentara Nasional Indonesia sebagai alat pertahanan NKRI bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang maupun operasi militer selain perang, serta berpartisipasi aktif dalam pemeliharaan perdamaian regional dan internasional.

Tentara Nasional Indonesia dibangun dan dikembangkan secara profesional sesuai kepentingan politik negara, berlandaskan nilai dan prinsip

demokrasi, supremasi sipil, hak asasi manusia, serta ketentuan hukum nasional.

3. Kepolisian Negara

Pasca reformasi, terjadi perubahan paradigma dalam sistem ketatanegaraan yang menegaskan pemisahan kelembagaan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peran dan fungsi masing-masing. Sesuai ketentuan Pasal 30 ayat (4) UUD 1945, dinyatakan bahwa Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Undang-undang yang mengatur tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Undang-undang ini menjadi dasar hukum utama bagi pelaksanaan tugas Polri dalam menjalankan fungsi dan peranannya dalam memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, serta memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Undang-undang ini mengatur berbagai hal terkait Polri. Undang-undang Polri menetapkan tugas Polri, yaitu memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat, menegakkan hukum, memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat, serta melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Secara struktur, organisasi Polri tersusun mulai dari level terendah hingga level tertinggi. Polri memiliki wewenang dalam menjalankan tugasnya, seperti melakukan tindakan kepolisian, melakukan pemeriksaan, dan melakukan penangkapan.

Polri ditugaskan hanya untuk menjaga keamanan dalam negeri. Keamanan dalam negeri merupakan syarat utama untuk mendukung terwujudnya masyarakat madani yang adil, makmur, dan beradab berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemeliharaan keamanan dalam negeri dilakukan melalui penyelenggaraan fungsi kepolisian yang meliputi pemeliharaan keamanan dan ketertiban masyarakat, penegakan hukum, perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat oleh Kepolisian Negara Republik Indonesia

selaku alat negara yang dibantu oleh masyarakat dengan menjunjung tinggi hak asasi manusia.

E. Organ Lapis ke Tiga: Pemerintahan Daerah

Sumber utama kebijakan umum yang mendasari pembentukan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum diamendemen menyatakan sebagai berikut: "Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, serta hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."

Pemerintah daerah merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan bertanggung jawab atas pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintah daerah juga memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang berfungsi dalam legislasi, pengawasan, dan anggaran.

Gubernur memimpin tingkat provinsi, Bupati memimpin tingkat kabupaten, dan Wali Kota memimpin tingkat kota. Kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Pemerintah daerah memiliki perangkat daerah yang terdiri atas dinas-dinas, badan, kantor, dan unit kerja lain yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah yang memiliki fungsi legislasi, pengawasan, dan anggaran. Dalam konsep otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pemerintah daerah bertanggung jawab atas penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat, seperti pendidikan, kesehatan, infrastruktur, dan lain-lain. Pemerintah daerah berperan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan di daerah. Pemerintah daerah juga memiliki kewenangan untuk mengelola keuangan daerah, termasuk pendapatan asli daerah (PAD) dan dana perimbangan.

Secara yuridis, pemerintahan daerah didasarkan pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Ketentuan Pasal 18 UUD 1945 ayat (1) menyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Selain itu, pemerintah daerah diatur dalam undang-undang lainnya, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Secara hierarkis, hubungan pemerintah daerah dengan pemerintah pusat menunjukkan bahwa pemerintah daerah merupakan bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Terdapat hubungan koordinasi, supervisi, dan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat dapat memberikan bantuan teknis dan keuangan kepada pemerintah daerah. Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

F. Pembedaan Secara Fungsional

Di antara lembaga negara yang tersebut dalam UUD 1945, terdapat yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (primary constitutional organs), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (auxiliary state organs). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan menjadi tiga ranah (domain), yaitu (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana (administratur, bestuurzorg), (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan, serta (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Dalam cabang kekuasaan eksekutif atau pemerintahan negara, terdapat presiden dan wakil presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan. Dalam cabang kekuasaan kehakiman, meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman terdiri dari dua lembaga, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi, di samping keduanya terdapat pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (auxiliary) terhadap cabang kekuasaan kehakiman. Komisi ini bukan lem-

baga penegak hukum (the enforcer of law), melainkan lembaga penegak etika kehakiman (the enforcer of the rule of judicial ethics).

Dalam konteks Indonesia, perkembangan kelembagaan negara secara historis maupun akibat perubahan UUD 1945 telah memberikan warna khas dalam pemahaman dan peninjauan lembaga-lembaga negara. Pemahaman dan peninjauan tersebut tidak hanya dilakukan untuk identifikasi, tetapi juga sering kali menyangkut hal-hal yang bersifat konseptual. Sebagai contoh, konsep pemisahan kekuasaan dengan penggambaran separasi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudisial tidak lagi dapat digunakan secara kaku untuk memahami dan meninjau lembaga-lembaga negara dewasa ini. Demikian pula, praktik pengaturan dan persoalan yang berkaitan dengan lembaga negara nonstruktural dengan berbagai nomenklatur seperti komisi, dewan, dan badan menjadi fenomena baru dalam khazanah ketatanegaraan Indonesia dewasa ini. Oleh karena itu, buku ini diharapkan dapat menjadi pengantar untuk memahami dan meninjau lembaga-lembaga negara di Indonesia, serta diharapkan pula mampu menjadi rintisan bagi kajian-kajian spesifik dan kasuistis terkait isu tersebut, misalnya kedudukan dan kewenangan presiden, prosedur legislasi setelah munculnya Dewan Perwakilan Daerah, dan sebagainya.

G. Kedudukan Kelembagaan Penyelenggara Pemilu dalam Negara Hukum Demokrasi

Di era reformasi terjadi banyak perubahan dalam tata kelembagaan negara Indonesia. Sejalan dengan pelaksanaan pemilu di era reformasi, kelembagaan penyelenggara pemilu diperbaiki untuk mewujudkan penyelenggara pemilu yang independen. Sesuai dengan amandemen UUD 1945 Pasal 22E ayat (5) disebutkan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.[142] Walaupun demikian, UUD 1945 tidak mengharuskan nama lembaga tersebut adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU). Dalam pasal ini, komisi dimaksud hanya dirumuskan dengan huruf kecil, yaitu "suatu komisi pemilihan umum". Oleh karena itu, nama Komisi Pemilihan Umum

142 Lihat Kententuan Pasal 22 E ayat (5), Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

merupakan nama yang diberikan melalui undang-undang, bukan nama yang secara eksplisit diberikan langsung oleh UUD 1945.

Tafsir tersebut kemudian ditindaklanjuti dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu[143] yang selanjutnya diubah dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Dalam ketentuan tersebut, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), dan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) didefinisikan sebagai lembaga penyelenggara pemilu yang merupakan satu kesatuan fungsi pemilu. Dengan demikian, yang dipahami sebagai komisi pemilihan umum sebagaimana terdapat dalam Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 adalah KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan lembaga penyelenggara pemilu.

Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,[144] istilah Penyelenggara Pemilu didefinisikan sebagai lembaga yang menyelenggarakan pemilu yang terdiri atas KPU, Bawaslu, dan DKPP sebagai satu kesatuan fungsi penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, memilih Presiden dan Wakil Presiden, serta memilih anggota DPRD secara langsung.

Dalam negara demokrasi yang menggunakan pemilu sebagai instrumen transfer kekuasaan pemerintahan, setiap negara memiliki model tersendiri dalam penyelenggaraan pemilu. Model penyelenggara pemilu suatu negara dapat merupakan hasil dari proses desain yang holistik, namun bisa juga hanya merupakan proses penambahan terhadap sistem tata kelola kenegaraan yang sudah mapan. Di negara-negara pascakolonial, model penyelenggara pemilu sangat mungkin dipengaruhi oleh pola yang sudah diterapkan oleh pemerintah kolonial. Secara umum, terdapat tiga tipe atau model penyelenggaraan pemilu, yaitu: Model Independen, Model Pemerintahan, dan Model Kombinasi.[145]

Pertama, Model Penyelenggara Independen. Model ini dipakai di negara-negara di mana pemilu diorganisir oleh Lembaga Penyelenggara Pemilu yang secara kelembagaan independen atau terpisah dari cabang

143 Lihat Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu
144 Lihat Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,
145 Alan Wall, dkk. Desain Penyelenggaraan Pemilu : Buku Panduan Baru Internastional IDEA, diterjemahkan oleh Perludem, 2006

pemerintahan eksekutif, serta memiliki dan mengelola dananya sendiri. Dalam model ini, lembaga penyelenggara pemilu tidak bertanggung jawab langsung kepada kementerian atau pemerintah, melainkan hanya kepada lembaga legislatif, lembaga yudisial, atau kepala pemerintahan. Model ini memberikan otonomi dan akuntabilitas finansial serta akuntabilitas kinerja kepada lembaga penyelenggara. Anggotanya berasal dari luar lembaga eksekutif selama menjabat di lembaga tersebut. Banyak negara yang baru mengalami transisi demokrasi memilih model ini. Contoh negara yang menggunakan model ini antara lain Armenia, Australia, Kanada, Kosta Rika, Polandia, dan Afrika Selatan.

Kedua, Model Penyelenggara Pemerintahan. Model ini adalah bentuk penyelenggaraan pemilu di mana pemilu diorganisir dan dikelola oleh lembaga eksekutif negara melalui sebuah kementerian, seperti Menteri Dalam Negeri, dan/atau melalui pemerintah daerah. Di negara yang menggunakan model ini untuk pemilu tingkat nasional, penyelenggaraan dipimpin oleh seorang menteri atau pejabat pemerintah yang bertanggung jawab langsung kepada pemimpin kabinet. Lembaga penyelenggara biasanya tidak memiliki anggota, dan pendanaannya menjadi tanggung jawab kementerian atau pemerintah daerah. Contoh negara yang menggunakan model ini adalah Denmark, Selandia Baru, Singapura, dan Swiss.

Ketiga, Model Penyelenggara Kombinasi. Dalam model ini, biasanya terdapat dua komponen Lembaga Penyelenggara Pemilu dengan struktur ganda: lembaga independen yang mengurus kebijakan dan pengawasan, serta lembaga yang bertugas mengimplementasikan proses pemilu di bawah departemen negara atau pemerintah daerah. Pemilu diorganisir oleh lembaga di bawah pemerintahan, sedangkan fungsi pengawasan dilakukan oleh lembaga independen. Model ini digunakan di Perancis, Jepang, dan Spanyol.

Indonesia melaksanakan model penyelenggara pemilu independen. Namun, dalam hal rekrutmen atau seleksi dan pertanggungjawaban hasil pemilu, lembaga pemilu bertanggung jawab kepada Presiden sebagai kepala pemerintahan. Lembaga penyelenggara pemilu di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Pemilu untuk mendapatkan atribusi kewenangan dari undang-undang guna melaksanakan pemilu secara mandiri, independen, dan profesional. Penyelenggara Pemilu di Indonesia terdiri dari KPU

yang bertugas dan berwenang menyelenggarakan tahapan pemilu, Bawaslu yang bertugas dan berwenang melakukan pengawasan pemilu—dengan kewenangan yang diperkuat dalam UU Nomor 7 Tahun 2017, termasuk menyelesaikan sengketa pemilu—serta DKPP yang berwenang menangani pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu.

Konsep lembaga negara tidaklah seragam. Dalam terminologi Inggris disebut *political institution,* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *staat organen*. Di Indonesia dikenal istilah lembaga negara, badan negara, atau organ negara. Lembaga negara sebagai alat kelengkapan negara adalah institusi yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara. Menurut Hans Kelsen dalam teorinya the *concept of the state organ,*[146] siapa pun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Karena organ negara dibentuk untuk menyelenggarakan fungsi negara, keberadaan Penyelenggara Pemilu sebagaimana dalam Undang-Undang Pemilu dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara di bidang demokrasi dan pemilu. Dalam hal ini, KPU, Bawaslu, dan DKPP merupakan alat kelengkapan negara yang menjadi satu kesatuan tak terpisahkan dari keberadaan negara.

Dalam konteks struktur ketatanegaraan Indonesia, dikenal struktur lapisan lembaga kenegaraan. Lapisan pertama adalah lembaga negara utama atau *Primary Organ Constitutional Organs*, seperti DPR, Presiden, MA, dan MK. Lapisan kedua disebut organ penunjang (Auxiliary State Organ), yang meliputi kementerian, TNI, Polri, dan komisi negara seperti KPU dan Ombudsman. Lapisan ketiga adalah pemerintah daerah. Sebagaimana teori Montesquieu tentang *Distribution of Power*, kekuasaan dibagi menjadi eksekutif, legislatif, dan yudikatif (Sirajuddin dan Winardi, 2015:175). Dengan demikian, organ utama pemilu di Indonesia adalah Presiden yang kewenangannya dalam konstitusi diatribusikan kepada KPU sebagai penyelenggara pemilu.

Lembaga negara dibentuk oleh undang-undang, karena kedudukan UUD lebih tinggi daripada undang-undang. Berdasarkan fungsinya, lembaga negara terbagi menjadi tiga lapis: Lembaga Tinggi Negara (lapis pertama) yang pembentukannya diatur dalam UUD, Lembaga Negara (lapis

146 Lihat Sirajuddin dan Winardi, *Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang : Setara Pers, 2015, h. 174

kedua) yang mendapat kewenangan secara eksplisit dari UUD atau undang-undang, dan Lembaga Daerah (lapis ketiga). Lembaga lapis kedua ini meskipun dibentuk oleh undang-undang, memiliki *constitutional importance* karena melaksanakan materi utama konstitusi, seperti Komisi Pemilihan Umum.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, lapisan kedua lembaga negara dibentuk oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Tugas dan tanggung jawab lembaga negara berbentuk komisi negara berada di bawah Presiden. KPU sebagai komisi negara yang dibentuk berdasarkan UUD 1945 dan undang-undang melaksanakan tugas Presiden di bidang demokrasi dan pemilu. Dengan desain tugas seperti itu, seharusnya rekrutmen Komisioner KPU dilakukan dan ditunjuk langsung oleh Presiden sesuai kriteria dan syarat yang diatur undang-undang, tanpa perlu melalui Tim Seleksi atau Fit and Proper Test di DPR. Namun demikian, sifat dasar KPU, Bawaslu, dan DKPP tetap independen dan mandiri.

Seiring meluasnya peran lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan Indonesia akibat dinamika penyelenggaraan pemilu yang semakin kompleks, independensi KPU dan Bawaslu tetap diperlukan untuk menjaga kredibilitas kelembagaan dan memperkuat kewenangan serta fungsinya dalam konsolidasi demokrasi.

BAB 7

PEMERINTAH DAERAH

A. Tinjauan Umum Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah dalam konstitusi menyatakan bahwa Indonesia dibagi ke dalam daerah provinsi dan kabupaten/kota. Daerah-daerah ini bersifat otonom (streak dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administratif yang semuanya berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.[147] Dalam Perubahan Keempat UUD 1945, dinyatakan secara jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang."

Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan:

> "Pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat."

Secara yuridis, regulasi tentang pemerintahan daerah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2), sebagai berikut:

> "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana

147 Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2006, h. 1

dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

UUD 1945 menganut dua pola pembagian kekuasaan negara. Pembagian secara horizontal merupakan pembagian kepada organ lembaga-lembaga negara, sedangkan secara vertikal merupakan pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Disebut negara kesatuan apabila kesatuan pemerintahan pusat dan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang dominan dalam negara dan tidak memiliki pesaing dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan pemerintahan di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering berbentuk otonomi yang luas.

Beberapa pendapat ahli mengenai pemerintahan daerah:

1. C.F. Strong: Negara kesatuan adalah suatu negara yang berada di bawah satu pemerintahan pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang penuh di dalam wilayah negara tersebut. Meskipun dibagi dalam bagian-bagian wilayah, bagian-bagian negara tersebut tidak memiliki kekuasaan asli. Wewenangnya diperoleh dari pemerintahpusat.[148]
2. Amra Muslimin: Negara kesatuan adalah bentuk pemerintahan di mana pemerintah pusat berwenang untuk melakukan campur tangan yang lebih intensif terhadap persoalan di daerah, dan kewenangan pusat ini hanya diatur dalam UUD.[149]

Dalam Amandemen Kedua UUD 1945, Pasal 18 menyatakan:

(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

148 C.F.Strong. Konstitusi Politik Modern: Asal-Usul dan Perkembangan Negara Konstitusional, Jakarta, Nusamedia, 2021, h. 17

149 Amra muslimin, Aspek Aspek Hukum Otonomi Daerah, Bandung Alumni 1986, h. 46

(2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

(4) Gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.[150]

Rumusan ini diinterpretasikan secara gramatikal bahwa NKRI disusun secara bertingkat, hierarkis antara daerah provinsi dan kabupaten/kota. Berdasarkan doktrin negara kesatuan, kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang dilaksanakan berdasarkan asas sentralisasi dan asas desentralisasi.

Dalam UUD 1945 terdapat ketentuan yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai hukum dasar. Pasal 18 menegaskan eksistensi pemerintahan daerah di Indonesia. Pemerintah daerah dalam bingkai NKRI memiliki hak otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pasal 18A ayat (1) menekankan bahwa bentuk dan isi otonomi daerah dapat berbeda, dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Pasal 18B ayat (2) mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai prinsip NKRI.

Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau wali kota, beserta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Sekretaris daerah bertugas membantu kepala daerah

150 Lihat ketentuan Pasal 18 UUD 1945

dalam menyusun kebijakan, mengoordinasikan dinas dan lembaga teknis daerah, serta membina PNS.

Kepala daerah memiliki kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk memimpin pemerintahan daerah, memajukan daerah, dan menyejahterakan masyarakat. Dalam tipologi kekuasaan kepala daerah di Sulawesi Tengah, terdapat tiga pola:

1. Berorientasi hasil – Kepemimpinan difokuskan pada pencapaian *output* yang signifikan bagi rakyat, dengan pengelolaan anggaran yang efektif dan tidak boros.
2. Mewirausahakan pemerintahan daerah – Pelayanan publik mengadopsi prinsip efisiensi dan menghasilkan tabungan anggaran untuk diinvestasikan demi kepentingan rakyat.
3. Kompetitif – Mendorong persaingan sehat dan keunggulan, terutama melalui pemanfaatan teknologi digital untuk pelayanan publik yang efisien, mudah, dan transparan.

B. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Pemda mengonstruksikan daerah provinsi sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Konsekuensinya, gubernur tidak hanya berperan sebagai kepala daerah provinsi, tetapi juga sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, gubernur memiliki tugas dan wewenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota sesuai norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Penjelasan Umum UU Pemda menyatakan, "Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektivitas dan efisiensi pembinaan serta pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektivitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai

wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya tersebut, hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis."

Adapun tugas dan kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah antara lain melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota di wilayahnya, memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda kabupaten/kota tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah kabupaten/kota, menyelaraskan perencanaan pembangunan antar daerah kabupaten/kota serta antara daerah provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, dan melantik bupati/walikota.

Asas sentralisasi adalah wewenang kekuasaan pemerintahan yang berada pada pemerintah pusat sebagai pondasi sistem negara kesatuan. Asas dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang memiliki hubungan hierarki untuk mengurus tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah tertentu, dengan pertanggungjawaban terakhir tetap berada pada badan pemerintahan yang bersangkutan. Asas pemerintahan daerah merupakan prinsip-prinsip dasar yang menjadi landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah. Terdapat tiga asas utama yang mengatur otonomi daerah di Indonesia, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Berikut adalah penjelasan mengenai ketiga asas tersebut.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan di daerahnya sendiri. Tujuannya adalah agar daerah dapat lebih mandiri dalam mengelola potensi dan sumber daya daerah untuk kesejahteraan masyarakat. Asas desentralisasi adalah wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Philiphus Hadjon mengemukakan bahwa desentralisasi mengandung makna wewenang untuk mengatur dan mengurusi pemerintahan tidak semata-mata oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga

oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk teritorial maupun fungsional.[151]

Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur serta mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah salah satu asas dalam sistem pemerintahan daerah yang merupakan pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Tujuannya adalah untuk meningkatkan efektivitas koordinasi dan pengendalian pelaksanaan kebijakan Pemerintah Pusat di daerah. Asas dekonsentrasi adalah urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah melalui pejabat-pejabatnya, tetapi tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaan. Unsur pelaksanaannya adalah instansi-instansi vertikal yang secara operasional dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Cara mendapatkan dekonsentrasi di pemerintah daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1, yaitu bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pelimpahan tersebut dapat dilakukan berdasarkan delegasi wewenang, mandat, atau atribusi wewenang.

Asas desentralisasi adalah pelimpahan atau penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

3. Asas Tugas Pembantuan

Merupakan penugasan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah yang lebih tinggi kepada Pemerintah Daerah yang lebih rendah untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pihak yang menugaskan. Tujuannya adalah membantu daerah dalam me-

151 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta : PT Radjagrafindo Persada, 2006, h.13

laksanakan tugas-tugas pemerintahan yang lebih kompleks atau membutuhkan dukungan sumber daya yang lebih besar. Asas tugas pembantuan menyangkut kekuasaan Pemerintah Pusat mengenai penentuan kebijakan, perencanaan, dan pembiayaan yang tetap berada di tangan Pemerintah Pusat, sedangkan pelaksanaannya dilakukan oleh perangkat daerah.

Tugas pembantuan dalam sistem pemerintahan daerah merupakan penugasan kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota atau desa, serta dari kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Hakikat otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Terdapat prinsip otonomi khusus sesuai ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1999 yang memuat kebijakan otonomi khusus bagi daerah Aceh dan Papua dengan memperhatikan aspirasi daerah yang bersangkutan.

Selain ketiga asas utama tersebut, terdapat pula prinsip-prinsip umum pemerintahan daerah yang baik, antara lain:

a. Prinsip Kepastian Hukum:

   Penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum yang berlaku dan memberikan kepastian bagi masyarakat.

b. Prinsip Tertib Penyelenggaraan Negara:

   Penyelenggaraan pemerintahan harus dilakukan secara teratur dan efisien.

c. Kepentingan Umum:

   Pemerintah daerah harus mengutamakan kepentingan umum dalam setiap pengambilan keputusan.

d. Keterbukaan:

   Pemerintah daerah harus transparan dalam menjalankan tugasnya dan memberikan informasi yang dibutuhkan oleh masyarakat.

e. Proporsionalitas:

   Tindakan pemerintah daerah harus sesuai dengan proporsi dan tidak berlebihan.

f. Profesionalitas:

   Penyelenggara pemerintahan daerah harus memiliki kompetensi dan kualifikasi yang dibutuhkan.

g. Akuntabilitas:

   Pemerintah daerah harus bertanggung jawab atas setiap tindakannya dan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Dengan memahami asas dan prinsip tersebut, diharapkan penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berjalan lebih efektif, efisien, dan sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 1 angka 5, prinsip otonomi daerah mencakup hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan serta kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan penyerahan kepada setiap pemerintahan yang lebih rendah untuk mengurus urusan pemerintahan tertentu serta cara menjalankannya.

C. Pemilihan Kepala Daerah

Pemilihan kepala daerah pertama kali diperkenalkan melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Mekanisme ini dipilih sebagai koreksi terhadap pembentuk undang-undang terkait penerapan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang menetapkan kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh DPRD. Mekanisme pemilihan kepala daerah melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 selanjutnya memberikan pergeseran paradigma politik *electoral* dalam pilkada sebagai sarana kedaulatan rakyat. Ketentuan tentang kedaulatan rakyat dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 tercantum dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi,

> "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar."

Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 mengandung dua makna utama, yaitu pengakuan legitimasi kedaulatan rakyat dan penjabaran konsep konstitusionalisme. Kedaulatan rakyat dalam UUD 1945 menunjukkan bahwa rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini

tercermin dalam berbagai kegiatan pemilihan umum, di mana rakyat secara langsung memilih siapa yang dikehendakinya.

Para pembentuk undang-undang meyakini bahwa praktik pilkada langsung dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih mendekati makna demokratis sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menyatakan bahwa gubernur, bupati, dan wali kota sebagai kepala daerah dipilih secara demokratis. Pilkada langsung yang dipilih oleh rakyat diyakini lebih mengakomodasi sistem seleksi terpadu yang saling melengkapi untuk melahirkan calon kepala daerah berkualitas. Prosesnya meliputi seleksi sistem pencalonan, peran partai politik, tahapan administratif, hukum administratif, hingga seleksi politis.

Dalam konteks politik hukum, perubahan dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kepada Perppu Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menilai aksi kekerasan massa yang berakibat pada konflik horizontal dalam pilkada langsung telah mencederai proses politik yang demokratis. Oleh karena itu, Presiden SBY mengeluarkan Perppu Nomor 1 Tahun 2014 sebagai solusi atas kekosongan hukum, mengingat pilkada tahun 2014 di sejumlah daerah harus segera dilaksanakan. Perppu tentang Pilkada tersebut disahkan pada masa transisi.

Potret hukum pengaturan pemilihan kepala daerah di Indonesia mencapai puncaknya ketika DPR mengesahkan RUU Pilkada pada 26 September 2014 menjadi undang-undang. Perubahan mencakup metode pemilihan yang dilaksanakan melalui DPRD, pencalonan, penetapan calon terpilih, hingga pelantikan. Awalnya, pilkada diatur melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian berkembang menjadi Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu Nomor 1 Tahun 2014. Selanjutnya, aturan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016. Beragam norma dan materi dalam undang-undang tersebut menjadi perdebatan di DPR maupun di ruang publik. Secara substantif, pengaturan UU Pilkada telah memperkuat kelembagaan politik, sistem pencalonan yang demokratis, serta manajemen penyelenggaraan pilkada yang lebih berkualitas.

Dinamika politik pilkada langsung yang kemudian digeser kembali menjadi pemilihan oleh DPRD dianggap sebagai kemunduran demokrasi dan perampasan hak kedaulatan rakyat, sehingga bertentangan dengan UUD 1945. Kembali pada politik hukum elitis yang ditentukan oleh sekelompok partai politik dan pemerintah bertentangan dengan sifat hukum responsif yang menjadi ciri negara demokrasi. Oleh karena itu, mempertahankan pilkada serentak yang langsung dipilih oleh rakyat merupakan pilihan karakter berhukum yang responsif terhadap negara demokrasi. Meski demikian, penataan kembali regulasi dan teknis penyelenggaraannya perlu dievaluasi untuk memperbaiki kualitas demokrasi di daerah.

Salah satu kajian penting dalam politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dan arah regulasi pembentukan undang-undang terkait pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah serentak. Pilkada serentak merupakan proses bertahap sebagai sarana demokratis dalam memilih pemimpin di tingkat lokal. Pilkada serentak dilaksanakan dalam tiga gelombang: gelombang I pada 2015 mencakup 9 provinsi dan 260 kabupaten/kota, gelombang II pada 2017 mencakup 8 provinsi dan 94 kabupaten/kota, dan gelombang III pada 2018 mencakup 17 provinsi dan 154 kabupaten/kota. Akhirnya, pilkada serentak nasional akan dilaksanakan pada 2024 sesuai dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Wali Kota.

Secara historis, berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan ketatanegaraan Indonesia. Seiring dengan aspirasi masyarakat, undang-undang ini diperbarui dengan disahkannya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan diubah terakhir melalui UU Nomor 12 Tahun 2008. Dinamika perubahan hukum pemerintahan daerah membawa perubahan paradigma politik hukum yang berkaitan dengan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Undang-undang ini memunculkan perdebatan panjang di DPR terkait isu politik untuk membuka ruang bagi pemilihan kepala daerah secara demokratis. Pemilihan langsung ini dipandang dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang responsif, partisipatif, dan taat pada mekanisme pertanggungjawaban publik.

Pilkada langsung pertama kali dilaksanakan pada 2005 berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004. Dalam pembahasan RUU Pilkada di DPR untuk mengganti atau mengubah UU tersebut, muncul pro dan kontra terkait mekanisme pemilihan langsung. Sebagian faksi politik di DPR menginginkan evaluasi pilkada langsung, mengingat banyaknya masalah seperti kegaduhan politik, kerusuhan sosial, serta maraknya korupsi kepala daerah. Mereka berpendapat pilkada langsung gagal mewujudkan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa, sehingga kepala daerah sebaiknya dipilih oleh DPRD. Di sisi lain, sebagian faksi politik di DPR tetap mendukung pilkada langsung sebagai implementasi kedaulatan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD 1945, yang menegaskan bahwa kepala daerah dipilih secara demokratis. Hal ini ditafsirkan sebagai pemilihan langsung oleh rakyat untuk memenuhi hak konstitusional mereka dalam negara demokrasi.

DIVYA MEDIA PUSTAKA

IKATAN SARJANA
Nahdlatul 'Ulama

BAB 8

HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

A. Konsep Dasar Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang melekat pada manusia sejak lahir dan tidak dapat dicabut. Konstitusi Indonesia menjamin perlindungan HAM bagi seluruh warga negara. Akan tetapi, masih banyak kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia. Sebagai unsur normatif, HAM berfungsi sebagai pedoman perilaku, melindungi kebebasan, dan menjamin harkat serta martabat manusia. Hak paling mendasar yang dimiliki manusia adalah fitrah yang tidak dapat diintervensi oleh siapa pun. HAM meliputi lima hal: hak hidup, hak kemerdekaan dan hak milik, hak untuk memeluk agama, serta hak untuk berbicara.

Hak Asasi Manusia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, serta setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat serta martabat manusia. Penegakan HAM yang kuat terjadi ketika bangsa ini memperjuangkan hak asasinya, yaitu kemerdekaan, yang telah berabad-abad dirampas oleh penjajah. Para pendiri negeri ini telah merasakan sendiri penderitaan akibat hak asasinya diinjak-injak oleh penjajah. Oleh karena itu, setelah berhasil mencapai kemerdekaan, para pendiri negeri ini mencantumkan prinsip-prinsip HAM dalam Konstitusi RI (Undang-Undang Dasar 1945 dan Pembukaannya) sebagai pedoman dan cita-cita yang harus dilaksanakan dan dicapai.

Sejak memasuki era reformasi, Indonesia telah melakukan upaya pemajuan HAM, termasuk menciptakan hukum positif. Kasus pelanggaran HAM di Indonesia masih banyak yang belum terselesaikan secara tuntas,

sehingga diharapkan perkembangan HAM di Indonesia dapat mengarah ke kondisi yang lebih baik. Salah satu tokoh HAM di Indonesia adalah Munir, yang tewas dibunuh di atas pesawat udara saat menuju Belanda dari Indonesia. Oleh karena itu, sebagai warga negara yang baik, kita seharusnya menjunjung tinggi nilai HAM tanpa membeda-bedakan status, golongan, keturunan, jabatan, dan lain sebagainya.[152]

Dalam pemikiran HAM, beberapa tokoh yang dianggap paling berjasa dan menjadi arus utama pemikiran HAM di Indonesia adalah John Locke dan JJ Rousseau. John Locke, dengan teori hukum kodratinya, mengemukakan bahwa semua individu dikaruniai oleh alam hak yang melekat atas hidup, kebebasan, dan kepemilikan yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut oleh negara. Melalui suatu kontrak sosial (social contract), perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut diserahkan kepada negara. Jika penguasa negara mengabaikan kontrak sosial tersebut, rakyat bebas menurunkan penguasa dan menggantinya dengan pemerintah yang bersedia menghormati hak tersebut.

Berbeda dengan John Locke, JJ Rousseau menegaskan bahwa hukum kodrati tidak menciptakan hak kodrati individu, melainkan hak kedaulatan warga negara sebagai suatu kesatuan. Setiap hak yang diturunkan dari hukum kodrati akan melekat pada warga negara sebagai kesatuan. Intinya, teori hukum kodrati melihat HAM sebagai bagian dari kodrat manusia yang berasal dari Tuhan. Ketika manusia lahir, HAM sudah melekat dalam dirinya dan hak tersebut tidak dapat diganti atau dihilangkan, tanpa memandang latar belakang agama, etnis, kelas sosial, atau orientasi seksual.[153]

Tokoh lain, Jeremy Bentham, menggambarkan HAM dengan pendekatan utilitarian, yaitu eksistensi manusia ditentukan oleh tujuan atau utilitas untuk mencapai kebahagiaan bagi sebagian besar orang. Penerapan hak atau hukum ditentukan oleh apakah hak atau hukum tersebut memberikan kebahagiaan terbesar bagi jumlah manusia terbanyak. Setiap orang pada dasarnya memiliki hak, namun hak tersebut dapat hilang jika bertentangan dengan kebahagiaan mayoritas. Artinya, kepentingan individu harus berada di bawah kepentingan masyarakat. Karena mengutama-

152 Serlika Aprita (et.al). *Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2020, hal. 72
153 Ibid, h. 74

kan kepentingan banyak orang, teori positivisme ini juga dikenal sebagai teoriutilitarian.[154]

HAM juga selalu dikaitkan dengan keadilan. Teori keadilan lahir dari kritik terhadap teori positivisme. Tokoh yang mencetuskan teori keadilan adalah John Rawls. Menurut Rawls, setiap individu memiliki hak dan kebebasan yang sama. Namun, hak dan kebebasan tersebut tidak selalu dinikmati secara merata. Misalnya, hak memperoleh pendidikan dimiliki semua orang, tetapi pada kenyataannya tidak dapat dinikmati oleh semua orang karena faktor kemiskinan. Untuk mengatasi hal ini, Rawls memperkenalkan asas perbedaan (difference principle) yang menyatakan bahwa distribusi sumber daya yang merata harus diutamakan dalam masyarakat.[155]

Hak Asasi Manusia adalah hak yang melekat pada setiap manusia sejak lahir, berlaku seumur hidup, dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapa pun. HAM dapat dipandang sebagai seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, serta setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat serta martabat manusia.

Negara hukum adalah negara yang berdasar atas hukum (Rechtsstaat), bukan atas kekuasaan semata (Machtsstaat), dan pemerintahannya berdasarkan sistem konstitusi (hukum dasar), bukan absolutisme (kekuasaan tak terbatas). Negara hukum dan penegakan HAM ibarat dua sisi mata uang yang berbeda tetapi tidak dapat dipisahkan. Indonesia sebagai negara hukum telah menetapkan pengertian HAM dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, yaitu seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, serta dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat serta martabat manusia.

Penghormatan dan penegakan HAM di Indonesia mencapai puncaknya ketika bangsa ini memperjuangkan kemerdekaan, yang selama bera-

154 Ibid, h. 77

155 Sahran Raden, The Theory of Fairness with Integrity in Indonesia's Electoral Justice System, Fiat Justicia, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 18, Number 2, April2024: pp.187-204. Faculty of Law, Universitas Lampung, Bandar Lampung, Indonesia.

bad-abad dirampas oleh penjajah. Oleh karena itu, setelah berhasil meraih kemerdekaan, para pendiri negeri ini mencantumkan prinsip-prinsip HAM dalam Konstitusi RI (Undang-Undang Dasar 1945 dan Pembukaannya) sebagai pedoman dan cita-cita yang harus dilaksanakan dan dicapai.

B. Perkembangan Pemikiran Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum mempunyai kaitan yang amat erat. Tanpa kita sadari, HAM dan Negara Hukum adalah dua sisi mata uang yang berbeda. Keduanya memang berbeda, tetapi keberadaannya tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Hak Asasi Manusia merupakan anugerah Tuhan Yang Maha Esa yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, serta setiap orang demi kehormatan dan perlindungan harkat serta martabat manusia. Penegakan HAM yang kuat terjadi ketika bangsa ini memperjuangkan hak asasinya, yaitu "kemerdekaan", yang selama berabad-abad telah dirampas oleh penjajah.

Para pendiri negeri ini telah merasakan langsung penderitaan akibat hak asasinya diinjak-injak oleh penjajah. Oleh karena itu, tidak mengherankan apabila setelah berhasil mencapai kemerdekaan, para pendiri negeri ini mencantumkan prinsip-prinsip HAM dalam Konstitusi RI (Undang-Undang Dasar 1945 dan Pembukaannya) sebagai pedoman dan cita-cita yang harus dilaksanakan dan dicapai. Sejak memasuki era reformasi, Indonesia telah melakukan upaya pemajuan HAM, termasuk menciptakan hukum positif. Pemikiran tentang hak-hak manusia sebenarnya sudah ada sejak lama, bahkan sebelum masehi. Pada dasarnya, pemikiran tentang HAM ini menjadi landasan ideologi liberalisme, karena liberalisme menekankan hak individu yang dijamin oleh negara.

Perkembangan pemikiran HAM telah melalui perjalanan panjang, mulai dari konsep sederhana hingga menjadi isu global yang diatur dalam berbagai dokumen internasional. Secara umum, perkembangan HAM dapat dibagi menjadi beberapa generasi, yang masing-masing menekankan aspek tertentu dari hak-hak manusia.

Generasi Pertama berfokus pada hak-hak sipil dan politik, seperti hak untuk hidup, kebebasan, dan persamaan di depan hukum. Konsep ini muncul sebagai reaksi terhadap absolutisme negara dan penindasan, dengan menekankan kebebasan individu serta perlindungan dari campur

tangan negara. Hak-hak generasi pertama mewakili HAM yang bersifat klasik. Hak tersebut lahir dari tuntutan untuk melepaskan diri dari kekuasaan absolutisme negara, yang muncul di Amerika Serikat dan Prancis pada abad ke-17 dan ke-18. Hak yang termasuk dalam generasi ini adalah hak hidup, keutuhan jasmani, kebebasan bergerak, hak suaka dari penindasan, perlindungan terhadap hak milik, kebebasan berpikir, beragama, dan berkeyakinan, kebebasan berkumpul dan menyatakan pikiran, bebas dari penahanan dan penangkapan sewenang-wenang, bebas dari penyiksaan, bebas dari hukum yang berlaku surut, serta hak mendapatkan proses peradilan yang adil.[156] Hak generasi pertama disebut "hak-hak negatif" karena merujuk pada ketiadaan campur tangan negara terhadap hak dan kebebasan individu. Hak ini menjamin ruang kebebasan bagi individu untuk menentukan dirinya sendiri. Dengan kata lain, negara tidak boleh berperan aktif terhadap individu, karena keterlibatan negara dapat berakibat pada pelanggaran hak dan kebebasan tersebut.[157]

Generasi Kedua menitikberatkan pada hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya, seperti hak atas pekerjaan, pendidikan, dan kesehatan. Konsep ini lahir sebagai upaya mencapai keadilan sosial dan ekonomi, serta memastikan setiap orang memiliki akses terhadap kebutuhan dasar.[158] Generasi kedua HAM menganut prinsip persamaan dan mewakili perlindungan bagi hak ekonomi, sosial, dan budaya. Hak-hak tersebut lahir dari tuntutan agar negara memenuhi kebutuhan dasar setiap orang, mulai dari pangan hingga kesehatan. Berbeda dengan generasi pertama, pada generasi kedua negara justru harus bertindak aktif agar hak-hak tersebut terpenuhi. Hak generasi kedua dikenal sebagai "hak atas" atau "*right to*", bukan "bebas dari" atau "*freedom from*". Hak-hak yang diakui meliputi hak atas pekerjaan dan upah layak, jaminan sosial, pendidikan, kesehatan, pangan, perumahan, tanah, lingkungan yang sehat, serta perlindungan atas karya ilmiah, kesusastraan, dan kesenian. Hak generasi kedua disebut "hak-hak positif" karena pemenuhannya memerlukan peran aktif negara. Misalnya, untuk memenuhi hak atas pekerjaan, negara perlu membuat kebijakan ekonomi yang membuka lapangan kerja.

156 Rhona K.M. Smith. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008, hal. 15
157 Ibid, h. 16
158 Ibid, 17

Generasi Ketiga muncul sebagai reaksi terhadap ketidakseimbangan pemenuhan hak generasi sebelumnya. Generasi ini menekankan hak atas pembangunan, lingkungan yang sehat, dan perdamaian, serta pentingnya solidaritas antarnegara dan individu. Hak-hak generasi ketiga mewakili tuntutan hak solidaritas atau hak bersama, yang lahir dari tuntutan negara berkembang atas tatanan internasional yang adil. Melalui tuntutan tersebut, negara berkembang menginginkan tatanan ekonomi dan hukum internasional yang kondusif untuk menjamin hak atas pembangunan, perdamaian, sumber daya alam sendiri, lingkungan hidup yang baik, serta warisan budaya sendiri.

Apabila ditelusuri, perkembangan Hak Asasi Manusia di Indonesia dapat dibagi ke dalam beberapa masa, yaitu sebagai berikut.

1. Masa Pra-Kemerdekaan

Kesadaran akan pentingnya HAM mulai muncul melalui gerakan nasionalis yang memperjuangkan kemerdekaan dan hak-hak dasar, seperti hak atas kemerdekaan dan persamaan. Hak Asasi Manusia (HAM) pada masa pra-kemerdekaan di Indonesia ditandai dengan kemunculan berbagai organisasi pergerakan nasional yang memperjuangkan kemerdekaan dan hak-hak dasar rakyat, seperti Budi Utomo, Perhimpunan Indonesia, Sarekat Islam, dan organisasi lainnya. Gerakan-gerakan ini menyuarakan pentingnya hak untuk menentukan nasib sendiri, kebebasan berpendapat, dan persamaan hak, yang menjadi dasar perjuangan kemerdekaan.

HAM di Indonesia pada periode sebelum kemerdekaan, yakni tahun 1908 hingga 1945, ditandai oleh lahirnya organisasi-organisasi pergerakan nasional. Pemahaman HAM pada masa ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran para tokoh perjuangan. Beberapa poin penting terkait HAM pada masa pra-kemerdekaan antara lain: pada masa Budi Utomo tahun 1908, telah tumbuh kesadaran akan pentingnya pembentukan negara bangsa dan terbentuk wadah bagi masyarakat untuk berpikir dan berpendapat; pada masa Perhimpunan Indonesia, telah diperjuangkan hak untuk menentukan nasib sendiri serta berkembang menjadi organisasi politik yang memperjuangkan kemerdekaan; pada masa Sarekat Islam, prinsip HAM disesuaikan dengan ajaran Islam dan diarahkan pada perjuangan persa-

maan hak serta penghapusan diskriminasi; sedangkan pada masa Partai Nasional Indonesia, kemerdekaan diperjuangkan secara lebih radikal melalui gerakan politik.

Meskipun belum ada pengaturan HAM yang formal, gerakan-gerakan tersebut telah menyuarakan prinsip-prinsip HAM, seperti kebebasan berpendapat, persamaan hak, dan hak untuk menentukan nasib sendiri, yang kemudian menjadi landasan perjuangan kemerdekaan serta pembentukan negara Indonesia. Pemikiran-pemikiran ini kemudian diintegrasikan ke dalam UUD 1945 setelah kemerdekaan.

Perdebatan mengenai HAM sebelum kemerdekaan terjadi dalam sidang BPUPKI pada tahun 1945. Perdebatan berlangsung antara Soekarno dan Soepomo di satu pihak, dengan Moh. Yamin dan Moh. Hatta di pihak lain. Perdebatan tersebut berkaitan dengan hak persamaan kedudukan di muka hukum, hak atas pekerjaan, hak untuk memeluk agama dan kepercayaan, serta hak berserikat.

2. Masa Orde Baru

Sempat terjadi kemunduran dalam penghormatan HAM karena dianggap bertentangan dengan nilai-nilai Pancasila, akan tetapi upaya perlindungan HAM terus berlanjut melalui gerakan LSM dan akademisi. Hak Asasi Manusia (HAM) pada masa Orde Baru di Indonesia mengalami banyak pelanggaran. Berbagai tindakan represif, pembatasan kebebasan sipil, dan kurangnya supremasi hukum menjadi ciri khas periode ini. Meskipun ada upaya pembangunan ekonomi yang diklaim berhasil, hal itu sering kali dilakukan dengan mengorbankan hak-hak dasar warga negara.

Pelanggaran HAM pada masa Orde Baru terlihat pada pembatasan kebebasan sipil. Aktivitas politik dibatasi, kebebasan pers dikekang, dan kritik terhadap pemerintah sering kali ditanggapi dengan tindakan represif. Pada masa Orde Baru terjadi berbagai kasus pelanggaran HAM berat seperti Peristiwa Tanjung Priok, kasus Talangsari, dan penculikan aktivis. Sistem hukum tidak berfungsi dengan baik, sering kali tidak adil, dan tidak mampu melindungi hak-hak warga negara. Integritas aparat penegak hukum dipertanyakan. Masyarakat memiliki keterbatasan akses terhadap keadilan. Korban pelanggaran HAM sulit mendapatkan keadilan karena lemahnya penegakan hukum dan budaya impunitas.

Pada masa Orde Baru terjadi penyalahgunaan kekuasaan. Aparat keamanan sering kali bertindak sewenang-wenang dan melanggar hak-hak warga. Media massa diawasi ketat dan dibatasi dalam menyampaikan informasi yang kritis terhadap pemerintah. Yang mengerikan adalah adanya penerapan DOM (Daerah Operasi Militer) di Aceh dan Papua yang mengakibatkan pelanggaran HAM berat terhadap penduduk sipil. Pelanggaran HAM pada masa Orde Baru berdampak negatif terhadap citra Indonesia di mata dunia internasional. Terjadi krisis kepercayaan terhadap pemerintahan yang berkuasa, yang membuat masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap pemerintah dan aparat penegak hukum. Tragedi pelanggaran HAM meninggalkan luka mendalam bagi korban dan keluarga mereka.

3. Masa Reformasi

Terjadi peningkatan signifikan dalam penghormatan HAM, yang ditandai dengan perubahan konstitusi dan ratifikasi berbagai konvensi HAM internasional. Reformasi membawa perubahan signifikan dalam konteks HAM di Indonesia, akan tetapi tantangan dan kompleksitas dalam penegakannya masih ada. Diperlukan upaya berkelanjutan untuk memperkuat penegakan hukum, mengatasi pelanggaran HAM masa lalu, serta menghilangkan diskriminasi dan ketidaksetaraan. Partisipasi aktif masyarakat dan komitmen politik yang kuat dari pemerintah menjadi kunci keberhasilan dalam mewujudkan perlindungan HAM yang komprehensif di Indonesia.

Era Reformasi di Indonesia, yang dimulai pada tahun 1998, membawa harapan baru dalam penegakan HAM. Akan tetapi, perjalanan penegakan HAM di era ini juga diwarnai oleh berbagai tantangan dan kompleksitas. Masa reformasi telah membawa harapan dan kemajuan terhadap perubahan dan wajah politik Indonesia. Reformasi menandai berakhirnya pemerintahan otoriter Orde Baru dan membuka jalan bagi demokratisasi, termasuk penegakan HAM.

Di masa reformasi, dibentuk berbagai instrumen hukum baru untuk pemenuhan dan perlindungan HAM di Indonesia. Terbentuknya instrumen hukum terkait HAM, seperti Komnas HAM, Pengadilan HAM, dan ratifikasi konvensi HAM internasional, menjadi bukti komitmen terhadap perlindungan HAM. Secara konstitusional, HAM selanjutnya direkonstruksi ke dalam UUD 1945 melalui Amandemen UUD 1945 dengan me-

masukkan pasal-pasal yang menjamin hak-hak dasar warga negara serta memberikan landasan konstitusional bagi perlindungan HAM.

Reformasi juga membuka ruang bagi partisipasi masyarakat dalam proses penegakan HAM, termasuk dalam penyusunan kebijakan dan pengawasan. Akan tetapi, masih terdapat tantangan dan permasalahan HAM masa lalu. Penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu masih menjadi pekerjaan rumah yang belum tuntas, dengan hambatan dalam proses peradilan dan budaya impunitas. Masih terjadi diskriminasi dan ketidaksetaraan berdasarkan agama, etnis, dan gender, yang menghambat implementasi HAM di masyarakat.

Elit politik dan militer masih memiliki pengaruh kuat dalam penegakan HAM, dan kepentingan mereka sering kali menjadi penghalang bagi penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Penegakan hukum yang lemah dan korup menjadi hambatan dalam penanganan pelanggaran HAM serta memberikan ruang bagi impunitas. Masih terjadi praktik intimidasi dan kekerasan terhadap aktivis HAM dan masyarakat yang memperjuangkan hak-haknya. Upaya pembungkaman pers dan pembatasan kebebasan berekspresi juga menjadi ancaman bagi penegakan HAM.

C. Hak Asasi Manusia dalam Islam

Hak perlindungan terhadap jiwa mencakup perlindungan keyakinan, akal pikiran, hak milik, hak berkeluarga atau mendapatkan keturunan, serta mempertahankan nama baik. Terdapat tiga pemikiran HAM dalam Islam. Pertama, Islam tidak sesuai dengan gagasan HAM modern. Kedua, Islam menerima semangat kemanusiaan HAM modern, tetapi pada saat yang sama menolak landasan sekuler dan menggantinya dengan landasan Islami. Ketiga, HAM modern adalah khasanah kemanusiaan universal dan Islam memberikan landasan normatif yang sangat kuat terhadapnya.

HAM dalam Islam sudah ada pada masa Rasulullah saw., sebagaimana tercantum dalam Piagam Madinah yang memuat dua ajaran pokok. Pertama, semua pemeluk Islam adalah satu umat walaupun berbeda suku bangsa. Kedua, hubungan antara komunitas muslim dan non-muslim pada prinsipnya meliputi: (1) berinteraksi secara baik antar tetangga, (2) saling membantu dalam menghadapi musuh, (3) membantu mereka yang teraniaya, (4) saling menasihati, dan (5) menghormati kebebasan beragama.

Karakter rumusan HAM dalam Islam bersifat *genuine*. Rumusan HAM berdasarkan Al-Qur'an dan Hadis, di mana hak-hak yang dimiliki manusia telah ada sejak lahir. Syariah menjadi kriteria kebenaran final dan satu-satunya tolok ukur untuk menilai semua tindakan manusia. Hak asasi dalam Islam berbeda dengan hak asasi dalam pengertian umum, sebab seluruh hak merupakan kewajiban bagi negara maupun individu yang tidak boleh diabaikan. Rasulullah saw. pernah bersabda: "*Sesungguhnya darahmu, hartamu, dan kehormatanmu haram atas kamu*." (HR. Bukhari dan Muslim). Maka, negara bukan saja menahan diri dari menyentuh hak-hak asasi ini, tetapi juga berkewajiban memberikan dan menjaminnya.

Sebagai contoh, negara berkewajiban menjamin perlindungan sosial bagi setiap individu tanpa membedakan jenis kelamin maupun agama. Islam tidak hanya menjadikan hal tersebut sebagai kewajiban negara, tetapi juga memerintahkan negara untuk berperang demi melindungi hak-hak ini. Dari sinilah kaum muslimin pada masa Abu Bakar memerangi orang-orang yang menolak membayar zakat. Negara juga menjamin agar tidak ada pelanggaran hak-hak ini dari pihak individu, sebab pemerintah memiliki tugas sosial yang, apabila tidak dilaksanakan, berarti tidak berhak untuk tetap memerintah. Allah berfirman:

> *"(Yaitu) orang-orang yang jika Kami teguhkan kedudukan mereka di muka bumi, niscaya mereka mendirikan sembahyang, menunaikan zakat, menyuruh berbuat ma'ruf, dan mencegah dari perbuatan mungkar; dan kepada Allah-lah kembali segala urusan*." (QS. Al-Hajj: 41).

HAM dalam Islam juga menjamin hak pribadi. Jaminan pertama hak pribadi dalam sejarah umat manusia dijelaskan dalam Al-Qur'an: "*Hai orang-orang yang beriman, janganlah kamu memasuki rumah yang bukan rumahmu sebelum meminta izin dan memberi salam kepada penghuninya. Yang demikian itu lebih baik bagimu, agar kamu (selalu) ingat*." (QS. An-Nur: 28).

Ibnu Hanbal dalam Syarah Tsulatsiyah Musnad Imam Ahmad menjelaskan bahwa jika seseorang mengintip melalui celah pintu, lubang tembok, atau sejenisnya tanpa izin, lalu tuan rumah melempar atau memukul hingga mencederai matanya, maka tidak ada hukuman baginya, walaupun ia mampu membayar denda. Jika mencari aib orang dilarang bagi individu, maka hal itu juga dilarang bagi negara. Penguasa tidak dibenarkan men-

cari-cari kesalahan rakyat atau individu. Rasulullah saw. bersabda: "*Apabila pemimpin mencari keraguan di tengah manusia, maka ia telah merusak mereka*." Imam Nawawi dalam Riyadus-Shalihin meriwayatkan ucapan Umar: "*Orang-orang dihukumi dengan wahyu pada masa Rasulullah saw., tetapi wahyu telah terhenti. Oleh karenanya, kami hanya menghukumi apa yang kami lihat secara lahiriah dari amal perbuatan kalian*."

Perbuatan mencari-cari kesalahan dilakukan manakala seorang muhtasib menyelidiki gejala kemunkaran pada diri seseorang atau mencari bukti yang mengarah pada perbuatan kemunkaran. Para ulama menyatakan bahwa setiap kemunkaran yang belum terbukti secara nyata adalah kemunkaran tertutup yang tidak boleh diungkapkan pihak lain. Jika diungkap, hal itu termasuk tajassus yang dilarang agama.

Meskipun dalam Islam hak-hak asasi manusia tidak memiliki piagam khusus, Al-Qur'an dan As-Sunnah memusatkan perhatian pada hak-hak yang sering diabaikan bangsa lain. Dalam Al-Qur'an terdapat sekitar empat puluh ayat yang berbicara mengenai paksaan dan kebencian, serta lebih dari sepuluh ayat yang melarang pemaksaan untuk menjamin kebebasan berpikir, berkeyakinan, dan mengutarakan aspirasi.

Manusia di mata Islam sama, walau berbeda keturunan, kekayaan, jabatan, atau jenis kelamin. Ketaqwaan-lah yang membedakan mereka. Rakyat dan penguasa juga memiliki persamaan dalam Islam. Hal ini hingga sekarang belum dicapai oleh sistem demokrasi modern. Nabi saw sebagai kepala negara juga adalah manusia biasa, berlaku terhadapnya apa yang berlaku bagi rakyat. Hak asasi manusia dalam aturan buatan manusia adalah keharusan (dharurat) yang tidak dapat dihindari, di mana masyarakat tidak dapat hidup tanpanya. Para ulama muslim mendefinisikan masalah-masalah dalam kitab Fiqh yang disebut Ad-Dharurat Al-Khams, yang menetapkan bahwa tujuan akhir syari'ah Islam adalah menjaga akal, agama, jiwa, kehormatan, dan harta benda manusia. Nabi saw telah menegaskan hak-hak ini dalam suatu pertemuan besar internasional, yaitu pada haji wada'. Dari Abu Umamah bin Tsa'labah, Nabi saw bersabda: "*Barangsiapa merampas hak seorang muslim, maka dia telah berhak masuk neraka dan haram masuk surga*." Seorang lelaki bertanya: "*Walaupun itu sesuatu yang kecil, wahai Rasulullah?*" Beliau menjawab: "*Walaupun hanya sebatang kayu arak*." (HR. Muslim).

Islam berbeda dengan sistem lain dalam hal bahwa hak-hak manusia sebagai hamba Allah tidak boleh diserahkan dan bergantung kepada penguasa atau undang-undangnya, melainkan harus mengacu pada hukum Allah. Hak asasi manusia dalam Islam menjamin adanya hak hidup. Allah menjamin kehidupan, di antaranya dengan melarang pembunuhan dan menetapkan qishas bagi pembunuh (QS. 5: 32, QS. 2: 179). Bahkan hak mayit pun dijaga oleh Allah. Misalnya, hadist Nabi: "*Apabila seseorang mengkafani mayat saudaranya, hendaklah ia mengkafani dengan baik*." Atau: "*Janganlah kamu mencaci-maki orang yang sudah mati, sebab mereka telah melewati apa yang mereka kerjakan*." (Keduanya HR. Bukhari).

Islam juga memberi jaminan kebebasan pribadi. Kebebasan adalah hak paling asasi bagi manusia, dan kebebasan paling suci adalah kebebasan beragama serta menjalankan agamanya selama tidak mengganggu hak-hak orang lain. Firman Allah: "*Dan seandainya Tuhanmu menghendaki, tentulah beriman orang di muka bumi seluruhnya. Apakah kamu memaksa manusia supaya mereka menjadi orang beriman semuanya?*" (QS. Yunus: 99). Untuk menjamin kebebasan kelompok, masyarakat, dan antarnegara, Allah memerintahkan memerangi kelompok yang berbuat aniaya terhadap kelompok lain (QS. 49: 9). Begitu pula hak beribadah kalangan non-muslim. Khalifah Abu Bakar menasihati Yazid ketika akan memimpin pasukan: "*Kamu akan menemukan kaum yang mempunyai keyakinan bahwa mereka tenggelam dalam kesendirian beribadah kepada Allah di biara-biara, maka biarkanlah mereka*." Khalid bin Walid melakukan kesepakatan dengan penduduk Hirah untuk tidak mengganggu tempat peribadahan (gereja dan sinagog) mereka serta tidak melarang upacara-upacaranya. Kerukunan hidup beragama bagi golongan minoritas diatur oleh prinsip umum ayat: "*Tidak ada paksaan dalam beragama*." (QS. 2: 256). Dalam masalah sipil dan kehidupan pribadi (ahwal syakhsiyah), mereka diatur oleh syari'at Islam jika bersedia menerimanya sebagai undang-undang. Firman Allah: "*Apabila mereka (orang Yahudi) datang kepadamu minta keputusan, berilah putusan antara mereka atau biarkanlah mereka. Jika engkau biarkan mereka, maka tidak akan mendatangkan mudharat bagimu. Jika engkau menjatuhkan putusan hukum, hendaklah engkau putuskan dengan adil. Sesungguhnya Allah mengasihi orang-orang yang adil*." (QS. 5: 42).

Islam tidak hanya menempatkan bekerja sebagai hak, tetapi juga kewajiban. Bekerja merupakan kehormatan yang perlu dijamin. Nabi saw bersabda: "*Tidak ada makanan yang lebih baik yang dimakan seseorang daripada makanan yang dihasilkan dari usaha tangannya sendiri*." (HR. Bukhari). Islam juga menjamin hak pekerja, sebagaimana dalam hadist: "*Berilah pekerja itu upahnya sebelum kering keringatnya*." (HR. Ibnu Majah). Islam melindungi segala hak yang diperoleh manusia yang disyari'atkan oleh Allah.

Islam menjamin hak pemilikan yang sah dan mengharamkan penggunaan cara apa pun untuk mendapatkan harta orang lain yang bukan haknya. Firman Allah: "*Dan janganlah sebagian kamu memakan harta sebagian yang lain di antara kamu dengan jalan bathil, dan janganlah kamu bawa urusan harta itu kepada hakim agar kamu dapat memakan sebagian harta benda orang lain itu dengan jalan berbuat dosa padahal kamu mengetahuinya*." (QS. 2: 188). Oleh karena itu, Islam melarang riba dan setiap upaya yang merugikan hajat manusia. Islam juga melarang penipuan dalam perniagaan. Sabda Nabi saw: "*Jual beli itu dengan pilihan selama penjual dan pembeli belum berpisah. Jika keduanya jujur dalam jual beli, maka mereka diberkahi. Tetapi jika berdusta dan menipu, berkah jual beli mereka dihapus*." (HR. Al-Khamsah). Islam juga melarang pencabutan hak milik yang didapat dari usaha halal, kecuali untuk kemashlahatan umum, dan mewajibkan pembayaran ganti yang setimpal bagi pemiliknya. Sabda Nabi saw: "*Barangsiapa mengambil hak tanah orang lain secara tidak sah, maka dia dibenamkan ke dalam bumi lapis tujuh pada hari kiamat*."

Pelanggaran terhadap hak umum lebih besar dan sanksinya lebih berat, karena berarti melanggar hak masyarakat secara keseluruhan. Allah menjadikan perkawinan sebagai sarana mendapatkan ketenteraman. Bahkan Allah memerintahkan para wali mengawinkan orang-orang bujangan di bawah perwaliannya (QS. 24: 32). Allah menentukan hak dan kewajiban sesuai dengan fithrah yang telah diberikan pada diri manusia dan sesuai dengan beban yang dipikul individu.

Pada tingkat negara dan keluarga, kepemimpinan berada pada kepala keluarga, yaitu kaum laki-laki. Inilah yang dimaksud dengan kelebihan laki-laki atas wanita (QS. 4: 34). Namun, dalam hak dan kewajiban, masing-masing memiliki beban yang sama. "*Dan para wanita mempunyai*

hak yang seimbang dengan kewajibannya menurut cara yang ma'ruf, akan tetapi para suami mempunyai satu tingkatan kelebihan dari istrinya." (QS. 2: 228). Dalam Islam, keamanan tercermin dalam jaminan keamanan mata pencaharian serta jaminan keamanan jiwa dan harta benda. Firman Allah: "*Allah yang telah memberi makanan kepada mereka untuk menghilangkan lapar dan mengamankan mereka dari ketakutan*." (QS. Quraisy: 3-4). Salah satu bentuk keamanan adalah larangan memasuki rumah tanpa izin (QS. 24: 27). Jika warga negara tidak memiliki tempat tinggal, negara berkewajiban menyediakannya. Termasuk keamanan dalam Islam adalah memberi tunjangan kepada fakir miskin, anak yatim, dan yang membutuhkan. Umar bin Khattab menerapkan tunjangan sosial kepada setiap bayi yang lahir dalam Islam, baik miskin maupun kaya. Ia berkata: "*Demi Allah yang tidak ada sembahan selain Dia, setiap orang mempunyai hak dalam harta negara ini, aku beri atau tidak aku beri*." (Abu Yusuf dalam Al-Kharaj). Umar juga membawa seorang Yahudi tua miskin ke petugas Baitul Maal untuk diberikan shadaqah dan dibebaskan dari jizyah.

Di antara jaminan keamanan adalah hak mendapatkan suaka politik. Jika ada warga tertindas yang mencari suaka ke negeri yang masuk wilayah Darul Islam, masyarakat muslim wajib memberi suaka dan jaminan keamanan kepada mereka bila diminta. Firman Allah: "*Dan jika seorang dari kaum musyrikin minta perlindungan kepadamu, maka lindungilah ia supaya ia sempat mendengar firman Allah, kemudian antarkanlah ke tempat yang aman baginya*." (QS. 9: 6). Setiap orang berhak mengikuti aturan syari'ah dan mendapatkan putusan hukum sesuai syari'ah (QS. 4: 79). Dalam hal ini, setiap orang juga berhak membela diri dari tindakan tidak adil yang diterimanya. Firman Allah swt: "*Allah tidak menyukai ucapan yang diucapkan terus-terang kecuali oleh orang yang dianiaya*." (QS. 4: 148).

Keadilan merupakan hak setiap orang untuk meminta perlindungan kepada penguasa yang sah yang dapat melindungi dan membelanya dari bahaya atau kesewenang-wenangan. Bagi penguasa muslim, wajib menegakkan keadilan dan memberikan jaminan keamanan yang cukup. Sabda Nabi saw: "*Pemimpin itu sebuah tameng, berperang di baliknya dan berlindung dengannya*." (HR. Bukhari dan Muslim). Termasuk hak setiap orang adalah mendapatkan pembelaan, dan setiap orang juga mempunyai kewajiban membela hak orang lain dengan kesadaran. Rasulullah saw bersabda:

"*Maukah kamu aku beri tahu saksi yang paling baik? Dialah yang memberi kesaksian sebelum diminta kesaksiannya*." (HR. Muslim, Abu Daud, Nasa'i, dan Tirmidzi).

Tidak dibenarkan mengambil hak orang lain untuk membela diri atas nama apa pun, sebab Rasulullah menegaskan: "*Sesungguhnya pihak yang benar memiliki pembelaan*." (HR. Al-Khamsah). Seorang muslim juga berhak menolak aturan yang bertentangan dengan syari'ah dan secara kolektif diperintahkan untuk mengambil sikap sebagai solidaritas terhadap sesama muslim yang mempertahankan hak.

D. Kerangka Hak Asasi Manusia di Indonesia

Indonesia sebagai negara konstitusional memiliki esensi konstitusi yang berisi perlindungan HAM dan pembagian kekuasaan agar pemerintah memberikan perlindungan terhadap HAM. Secara historis, sejak masa persiapan hingga berdirinya negara serta pelaksanaan pemerintahan, dapat ditegaskan bahwa Indonesia menganut sistem konstitusional sehingga masalah HAM menjadi materi yang sangat penting. Menurut A.A.H. Struycken, eksistensi konstitusi memuat pandangan, keinginan, dan perkembangan kehidupan negara oleh tokoh-tokoh bangsa yang menginginkan terbentuknya negara hukum yang menjamin perlindungan HAM. Sri Soemantri mengemukakan bahwa lazimnya muatan materi konstitusi mencakup tiga hal pokok. Pertama, adanya jaminan terhadap HAM dan warga negaranya. Kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental. Ketiga, adanya klasifikasi dan pembatasan tugas kewenangan ketatanegaraan (*checks and balances*). Konstitusi dan jaminan atas hak asasi manusia (HAM) merupakan satu kesatuan yang mencerminkan kesinambungan gagasan dan praktik demokrasi konstitusional.

Dalam perkembangannya, jaminan konstitusi atas HAM di Indonesia mengalami proses dialektika pemikiran yang menarik untuk diamati. Pemikiran para pendiri bangsa Indonesia pada 1945 sudah sangat maju, bahkan bagian Pembukaan telah melampaui pemikiran kebangsaan pada masa itu. Perdebatan tentang HAM berulang kali muncul dalam sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan pada 1945. Perdebatan serupa kembali terjadi pada amendemen UUD 1945 tahun 1999–

2002, yang menghasilkan seperangkat pasal tentang HAM yang sangat baik meski tetap memiliki kekurangan. Misalnya, Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi, "Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah." Hak asasi manusia adalah bentuk tanggung jawab negara untuk menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*), dan melindungi (*to protect*) setiap orang dari mana pun asalnya.

Pembedaan hak dalam UUD 1945 biasanya diawali dengan kata "setiap orang" untuk menunjukkan bahwa hal tersebut adalah hak asasi manusia yang menjadi beban pertanggungjawaban negara kepada seluruh manusia. Misalnya, ketentuan Pasal 28A UUD 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya*." Hak warga negara merupakan hak istimewa yang diperoleh khusus oleh warga negara Indonesia saja. Frasa "setiap warga negara" menjelaskan pertanggungjawaban negara secara khusus kepada warga negaranya. Misalnya, ketentuan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 berbunyi, "*Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan*."

Dalam konstitusi, perlindungan HAM juga ditegaskan melalui Pasal 28I ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, "*Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, ... adalah hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun*." Pasal 28I ayat (2) UUD 1945 berbunyi, "*Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu*." Ketentuan ini memperjelas bahwa konstitusi Indonesia bertujuan melindungi hak setiap orang, termasuk warga negara asing. Terdapat delapan pasal yang mengatur HAM dalam batang tubuh UUD 1945:

1. Pasal 27 ayat (1) mengatur tentang hak persamaan dalam hukum dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Prinsip persamaan di dalam hukum ini memiliki kesamaan makna dengan prinsip *equality before the law*, yang secara sederhana berarti semua orang sama di hadapan hukum.
2. Pasal 27 ayat (2) mengamanatkan bahwa segenap warga negara berhak atas penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Oleh sebab itu, pemerintah sebagai pemegang otoritas tertinggi berkewa-

jiban menciptakan lapangan pekerjaan yang layak serta menjamin penghidupan warga negaranya.

3. Pasal 28 mengatur tentang kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat secara lisan maupun tulisan. Dalam negara demokrasi, ketiga hak asasi ini sangat penting dan berarti bagi warga negara. Kebebasan berserikat menjadi utopis apabila konstitusi tidak mengamanatkan kebebasan untuk mengeluarkan pendapat. UUD 1945 mengharuskan hal tersebut diatur dalam undang-undang yang secara khusus memuat ketentuan HAM.
4. Pasal 29 memberikan ketentuan tentang kebebasan memeluk agama. Ayat (2) menyebutkan bahwa negara memberikan jaminan kemerdekaan bagi setiap penduduk untuk memeluk agama dan beribadat sesuai keyakinannya tanpa unsur paksaan dari pihak mana pun. Tidak ada pihak yang dapat melarang atau mencegah seseorang memilih agama yang diimaninya. Akan tetapi, kebebasan ini dikaitkan dengan ketentuan ayat (1) yang berbunyi, "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa," yang berarti kebebasan tersebut berkorelasi dengan agama yang mengimani ke-Esa-an Tuhan.
5. Pasal 31 mengatur hak untuk memperoleh pendidikan. Operasionalisasi ketentuan ini tertuang dalam UU No. 12 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional.
6. Pasal 32 menegaskan peran penting kebudayaan dalam membentuk jati diri masyarakat dan bangsa Indonesia pada khususnya, serta bagi modernitas dan kemajuan bangsa pada umumnya.
7. Pasal 33 memuat ketentuan hukum tentang hak-hak ekonomi. Pasal ini menegaskan bahwa kemakmuran masyarakat merupakan yang utama, perekonomian disusun berdasarkan asas kekeluargaan, dan cabang-cabang produksi penting yang menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai negara.
8. Pasal 34 mengatur kesejahteraan sosial. Rumusan ini bertujuan mendekatkan gagasan negara kesejahteraan dalam Pembukaan UUD 1945 dengan realitas sosial. Negara Indonesia sebagai negara kesejahteraan memiliki tanggung jawab mengembangkan kebi-

jakan di berbagai bidang serta meningkatkan kualitas pelayanan umum melalui penyediaan fasilitas yang dibutuhkan masyarakat.

E. Perlindungan dan Penegakan Hak Asasi Manusia

Pertanggungjawaban negara dalam penegakan HAM merujuk pada ketentuan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 yang berbunyi: "*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah*." Dengan demikian, negara Indonesia memiliki tanggung jawab konstitusional untuk menegakkan perlindungan HAM.

Meskipun Konstitusi UUD 1945 memuat perlindungan yang terang-benderang terhadap HAM setiap orang, dalam peraturan perundang-undangan terdapat ketentuan teknis yang justru menghambat penegakan nilai-nilai konstitusional perlindungan HAM.

Setidaknya terdapat dua undang-undang yang menjadi landasan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia, yaitu UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Kedua undang-undang tersebut mengatur perlindungan yang sangat luas terkait HAM.

Bahkan, Pasal 5 ayat (1) UU HAM menyatakan bahwa setiap orang yang mengalami pelanggaran HAM berhak menuntut secara hukum dan memperoleh perlindungan yang sama sesuai martabat kemanusiaannya di depan hukum. Ketentuan ini berlaku bagi setiap orang tanpa memedulikan status kewarganegaraannya. Pasal 5 ayat (2) UU HAM juga memastikan bahwa setiap orang berhak mendapat bantuan dan perlindungan yang adil dari pengadilan yang objektif dan tidak berpihak.

Namun, ketentuan perlindungan HAM tersebut menghadapi kendala dalam proses penegakannya karena terdapat berbagai pembatasan yang diatur dalam UU Pengadilan HAM. Pasal 5 UU Pengadilan HAM menetapkan bahwa proses pengadilan hanya diperuntukkan bagi warga negara Indonesia, termasuk terhadap kejahatan yang dilakukan di luar teritorial Indonesia.

BAB 9

PEMILIHAN UMUM DAN PARTAI POLITIK

A. Konsep Dasar Pemilu

Pemilihan Umum merupakan suatu proses memilih orang untuk mengisi jabatan-jabatan politik tertentu. Jabatan politik tersebut mencakup jabatan Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, serta DPRD. Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan pemerintahan negara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, pemilu dilaksanakan dalam dua jenis, yaitu pemilu legislatif dan pemilu presiden serta wakil presiden. Pemilu legislatif dilaksanakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara itu, pemilu presiden dan wakil presiden dilaksanakan untuk memilih pasangan presiden dan wakil presiden.

Menurut Prihatmoko,[159] Pemilihan Umum memiliki tiga tujuan, yaitu:

1. Sebagai sistem kerja untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (*public policy*).
2. Sebagai sarana untuk memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil

159 Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003, h.19

yang telah dipilih atau partai yang memenangkan kursi, sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.

3. Sebagai sarana memobilisasi, menggerakkan, atau menggalang dukungan rakyat kepada negara dan pemerintahan melalui partisipasi dalam proses politik.

Pemilihan umum memiliki beberapa fungsi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, salah satunya sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang memfasilitasi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan yang berkuasa dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkannya. Dengan demikian, pemerintah berdasarkan hukum yang disepakati bersama tidak hanya memiliki otoritas untuk berkuasa, tetapi juga memberikan sanksi berupa hukuman atau ganjaran bagi siapa pun yang melanggarnya. Menurut Ginsber, fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilu, yaitu mengubah keterlibatan politik massa yang bersifat sporadis dan berpotensi membahayakan menjadi sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional.[160]

Sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, pengaturan pelaksanaan pemilu bertujuan memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis, mewujudkan pemilu yang adil dan berintegritas, menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu, memberikan kepastian hukum, serta mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien. Penyelenggaraan pemilu di Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Untuk mewujudkan asas tersebut, penyelenggaraan pemilu harus berlandaskan prinsip mandiri, jujur, adil, berkepastian hukum, tertib, terbuka, profesional, proporsional, akuntabel, efektif, dan efisien.

Konstitusi Indonesia menegaskan bahwa setiap orang memiliki hak untuk mengambil bagian dalam pemerintahan negerinya, baik secara langsung maupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas. Hak untuk berperan serta dalam pemerintahan merupakan hak konstitusional setiap warga negara. Berdasarkan hal tersebut, pemilu dijadikan sebagai instrumen untuk menegakkan hak konstitusional warga. Selain menjamin hak untuk berpartisipasi, negara juga menjamin hak setiap orang untuk

160 Benyamin Ginsberg, , The Consequences of consent: Elections, Citizen control and Popular Acquisecence, Mass:Addison-Wesley Publishing. 1982, hlm. 123

memilih. Kedua hak tersebut diwujudkan dalam pemilu, dan untuk menjamin pelaksanaannya, pemilu harus sesuai asas dan prinsip yang berlaku.

Tujuan penyelenggaraan pemilu di Indonesia setidaknya mencakup dua aspek penting, yaitu mewujudkan pemilu yang berintegritas dan menjunjung tinggi asas jujur, adil, langsung, umum, bebas, dan rahasia. Tolak ukur suatu negara telah melaksanakan pemilu berintegritas adalah dengan mengikuti norma standar pemilu berintegritas, yakni pemilu yang bebas dan adil. Konsep adil dan bebas ini merefleksikan pemilu substantif yang menghendaki kehendak bebas pemilih.[161]

Pemilu yang tidak dilaksanakan secara luber dan jurdil sebagai asas penting akan menimbulkan berbagai persoalan, baik pada tahap pelaksanaan maupun pasca pembentukan pemerintahan. Banyak negara di dunia yang melaksanakan pemilu tidak demokratis mengalami gejolak dan konflik politik. Kekacauan pemilu di Yugoslavia, Afganistan, Venezuela, dan Zimbabwe merupakan contoh nyata dari tata kelola pemilu yang tidak berdasarkan asas demokratis. Padahal, pemilu sebagai proses pergantian kekuasaan dan kepemimpinan seharusnya memungkinkan peralihan tersebut berlangsung secara damai. Menurut Jimly Asshiddiqie, tujuan penyelenggaraan pemilu adalah pergantian kepemimpinan yang dilaksanakan secara tertib dan damai.

Penerapan asas Luber dan Jurdil di Indonesia setidaknya dilandasi empat alasan. Pertama, memastikan pemilu memiliki legitimasi, yang ditandai kepastian hukum, adanya kontestasi peserta, penyelenggara yang mandiri, serta partisipasi masyarakat. Kedua, mencegah konflik pemilu, karena pemilu yang tidak luber dan jurdil berpotensi memicu kekacauan politik. Ketiga, memastikan hasil pemilu menghasilkan politisi atau pemimpin yang berkualitas.

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia. Sebagai negara demokrasi terbesar, Indonesia menjadikan pemilu sebagai instrumen untuk memilih pemimpin. Pasca reformasi, Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak 12 kali. Semua pemilu tersebut tidak berlangsung dalam kondisi vakum, melainkan dipengaruhi lingkungan yang memengaruhi hasilnya. Dari penyelenggaraan pemilu yang telah berlang-

161 Pramono U. Tantowi dkk, Tata Kelola Pemilu di Indonesia, Jakarta : Komisi Pemilihan Umum, 2019, h. 23

sung, terdapat upaya mencari sistem pemilu yang sesuai bagi Indonesia. Sepanjang sejarahnya, pemilu diatur dalam peraturan perundang-undangan yang terus mengalami dinamika sesuai perkembangan politik dan sistem yang dianut.

Asas pemilu di Indonesia, sesuai konstitusi dan Undang-Undang Pemilu, adalah Luber dan Jurdil. Penerapan asas ini dijamin oleh undang-undang agar sesuai dengan praktik penyelenggaraan di lapangan. Pemilu yang tidak berdasarkan asas tersebut akan memicu konflik, ketidakteraturan, dan mengganggu jalannya proses serta hasil pemilu hingga pemerintahan terbentuk.

B. Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia

Indonesia merupakan salah satu negara demokrasi terbesar di dunia. Sebagai negara demokrasi terbesar di dunia, Indonesia menggunakan pemilu sebagai instrumen untuk memilih pemimpinnya. Demokrasi melalui pemilu pada hakikatnya adalah kekuasaan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dengan kata lain, dalam negara demokrasi, kedaulatan berada di tangan rakyat, yang berarti rakyat memiliki peran dan andil besar dalam menentukan keputusan-keputusan bagi negaranya.

Dalam negara demokrasi, rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan (*decision-making process*). Pengambilan keputusan ini termasuk dalam memilih pemimpin yang mampu memimpin negara sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Demokrasi di Indonesia adalah demokrasi Pancasila, yaitu demokrasi yang berlandaskan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, seperti nilai ketuhanan, kemanusiaan (kebebasan), persatuan, musyawarah mufakat, dan keadilan.

Berdasarkan Konvensi Montevideo,[162] rakyat diakui sebagai salah satu entitas penting dalam berdirinya negara. Negara tidak dapat berdiri kokoh dan kuat tanpa rakyat sebagai penopangnya. Rakyatlah yang berdaulat sehingga negara mendapatkan pengakuan dari negara lain dan memiliki kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar. Konvensi Montevideo (diselenggarakan di kota Montevideo, Uruguay) pada tahun 1933 merupakan konvensi hukum internasional yang menetapkan empat unsur konstitutif negara, yaitu:

162 Lihat dalam Samidjo, 1986, *Ilmu Negara*, Bandung, Armico, hal. 34.

1. Adanya penghuni (rakyat, penduduk, warga negara) dan wilayah tertentu atau lingkungan kekuasaan.
2. Adanya kekuasaan tertinggi (pemerintah) yang berdaulat.
3. Kemampuan menjalin hubungan dengan negara lain.
4. Pengakuan (bersifat deklaratif).

Selain itu, para pemikir teori berdirinya negara seperti Thomas Hobbes, John Locke, dan Jean Jacques Rousseau dalam teori perjanjian (*pactum subjectionis*, *pactum unionis*) menegaskan bahwa rakyat tidak sepenuhnya menyerahkan atau menggadaikan haknya kepada raja atau penguasa yang memegang amanat rakyat. Ada hak-hak dasar yang tidak dapat dirampas oleh raja dalam melaksanakan amanat tersebut, sebagai langkah untuk mengatur kekuasaan dan menyalurkan tugas lembaga-lembaga negara.[163]

Dari pemahaman tersebut lahir konsep demokrasi dan negara hukum. Demokrasi dan negara hukum tidak dapat dipisahkan, karena demokrasi tanpa hukum akan melahirkan kesewenang-wenangan. Raja dapat memanipulasi kepentingan rakyat hanya demi mempertahankan kekuasaannya. Menurut Robert Dahl, pemilihan umum adalah gambaran ideal dan maksimal dari pemerintahan demokrasi di zaman modern.[164]

Pemilihan umum kini menjadi parameter untuk mengukur demokratis tidaknya suatu negara. Secara sederhana, demokrasi adalah sistem politik di mana para pengambil keputusan kolektif tertinggi dipilih melalui pemilihan umum yang adil, jujur, dan berkala. Pemilu memfasilitasi sirkulasi elite, baik antar-elite maupun pergantian dari kelas elite yang lebih rendah ke kelas elite yang lebih tinggi. Sirkulasi ini berjalan sukses dan tanpa kekerasan jika pemilu dilaksanakan secara adil dan demokratis.

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, pemilihan umum adalah cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu, bagi negara yang menyebut dirinya negara demokrasi, pemilu harus dilaksanakan secara berkala.[165] Bagir Manan menambahkan bahwa pemilu yang diadakan setiap lima tahun merupakan momentum nyata bagi pemerintahan

163 F. Budi Hardiman, 2009, *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta, Kanisius, hlm. 129.
164 Abdul Aziz Hakim, 2011.*Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 177.
165 Muh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN, FH. UI dan Sinar Bakti, 1998, h. 35.

oleh rakyat. Pada saat itulah, para calon penyelenggara negara bergantung sepenuhnya pada kehendak rakyat.[166]

Baik Kusnardi maupun Bagir Manan memandang pemilu sebagai instrumen kedaulatan rakyat. Pemilu berupaya mewujudkan cita-cita demokrasi, yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Dalam demokrasi klasik, pemilu menjadi sarana alih kekuasaan (*transmission of belt*) dari rakyat kepada negara, yang kemudian menjelma menjadi wewenang pemerintah untuk memerintah dan mengatur rakyat.

Dalam konteks negara hukum, Friedrich Julius Stahl menyebut bahwa konsep negara hukum (*rechtstaat*) mencakup empat elemen penting: perlindungan hak asasi manusia, pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan undang-undang, dan peradilan tata usaha negara.[167]

Negara-negara demokrasi di dunia yang menganut hukum sebagai sistem bernegara menjadikan pemilu sebagai perangkat pembagian kekuasaan dan pelaksanaan pemerintahan sesuai undang-undang. Di Indonesia, hingga tahun 2019, pemilu telah dilaksanakan sebanyak 12 kali, yaitu pada tahun 1955, 1971, 1977, 1982, 1987, 1992, 1997, 1999, 2004, 2009, 2014, dan 2019. Pemilu-pemilu tersebut tidak diselenggarakan dalam keadaan vakum, melainkan dalam konteks lingkungan yang turut memengaruhi hasilnya. Dari pelaksanaan pemilu tersebut, terlihat adanya upaya mencari sistem pemilu yang paling cocok untuk Indonesia.

Pemilu di Indonesia telah melalui perjalanan panjang dan diatur secara hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mengalami dinamika sesuai kondisi politik dan sistem pemilu pada masanya. Desain konstitusional pemilu tahun 1955 berbeda dengan pemilu tahun 2019. Sejak pemilu pertama, desain konstitusionalnya berlandaskan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 yang mengatur hak pilih, lembaga penyelenggara pemilu, jumlah kursi, dan daerah pemilihan. Salah satu ketentuan undang-undang tersebut menetapkan bahwa kewenangan membentuk penyelenggara pemilu berada di tangan Presiden, yang bertugas membentuk Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) di ibu kota negara. PPI bertugas melaksanakan pemilu untuk memilih anggota Konstituante dan DPR. Di setiap provinsi dan kabupaten dibentuk panitia pemilihan setempat.

166 Bagir Manan, *Dasar-Dasar Perundang Undangan Indonesia*, Jakarta : Ind.Hill.co, 1990, h. 25.
167 Lihat Mochtar Kusuma Atmadja, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung : Alumni, 2000, h. 50.

Pemilu 1955 juga mengatur syarat memilih sebagaimana diatur dalam Pasal 1, 2, dan 3 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, yaitu:

1. Warga Negara Indonesia.
2. Berumur genap 18 tahun.
3. Terdaftar dalam daftar pemilih.
4. Tidak sedang dipecat atau dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.
5. Tidak sedang menjalani hukuman penjara atau kurungan, termasuk kurungan pengganti.
6. Tidak sedang mengalami gangguan ingatan.

Adanya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XII/2013 menyatakan bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pileg dilaksanakan secara serentak pada Pemilu 2019. Pilpres yang sebelumnya dilaksanakan tiga bulan setelah Pileg berdasarkan UU No. 42/2008 telah mempengaruhi roda pemerintahan. Faktanya, tawar-menawar politik lebih banyak bersifat praktis daripada strategis untuk kepentingan bangsa jangka panjang. Presiden menjadi sangat bergantung pada partai politik, yang berpotensi mereduksi posisi presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan presidential.

Putusan Mahkamah Konstitusi tersebut kemudian ditindaklanjuti dengan mengubah tiga undang-undang sekaligus, yaitu Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang No. 11 Tahun 2015 tentang Penyelenggara Pemilu; serta Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Ketiga undang-undang ini kemudian dikompilasi menjadi UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu.

Undang-Undang Pemilu tersebut dibentuk sebagai upaya memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis di Indonesia. Menurut Mahkamah Konstitusi, praktik ketatanegaraan dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden ternyata tidak mampu menjadi alat transformasi perubahan sosial ke arah yang diharapkan, serta tidak memperkuat sistem presidensial berdasarkan konstitusi. Mekanisme checks and balances, terutama antara DPR dan Presiden, tidak berjalan dengan baik. Selain itu, pembentukan

Undang-Undang Pemilu juga dilatarbelakangi oleh keinginan mewujudkan pemilu yang adil, berintegritas, efektif, dan efisien.[168]

Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, hak memilih hanya diberikan kepada warga negara yang terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) atau Daftar Pemilih Tambahan. Akibatnya, warga negara yang telah memenuhi syarat tetapi belum terdaftar dalam DPT dirugikan oleh keberlakuan pasal tersebut. Jika tidak diajukan judicial review, mereka tidak dapat menggunakan hak pilih dalam Pemilihan Umum Presiden.

Setelah dilakukan pengujian (judicial review) terhadap Pasal 28 dan Pasal 111 Undang-Undang No. 42 Tahun 2008, Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 102/PUU-VII/2009 memperkuat hak asasi yang dijamin konstitusi. Dengan demikian, warga negara yang tidak terdaftar dalam DPT dapat tetap menggunakan hak pilih dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) disertai Kartu Keluarga (KK), atau Paspor bagi warga negara Indonesia yang berada di luar negeri, sesuai syarat tertentu. Judicial review ini mengembalikan hak-hak masyarakat yang hilang melalui proses peradilan yang fair, sehingga benturan kepentingan dapat diselesaikan secara adil berdasarkan amanah konstitusi. Penyelesaian hukum ini juga meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap jalur hukum.

Pemilihan umum sebagai instrumen demokrasi dilaksanakan untuk mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat di Indonesia. Prinsip pemilu sesuai konstitusi menegaskan bahwa setiap warga negara berhak aktif dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Melalui pemilu, konsep demokrasi dan negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) dapat terwujud. Pasal 1 ayat (2) menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang, sedangkan Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Dalam konteks ini, prinsip kedaulatan rakyat diwujudkan melalui pelaksanaan pemilu yang demokratis, dengan keadilan sebagai pondasi utama. Pemilu merupakan kegiatan politik yang sangat penting dalam penyelenggaraan kekuasaan di negara yang menganut prinsip-prinsip demokrasi.

168 Dalam Sahran Raden, Hukum Pemilu Pendekatan Interdispliner, Dari Kontruksi sampai Implementasi, Yogyakarta : Cakrawala, cet. 1, 2019, h. 20.

Setidaknya ada tiga alasan mengapa pemilu menjadi sarana legitimasi politik bagi pemerintah yang berkuasa. Pertama, melalui pemilu, pemerintah dapat meyakinkan atau memperbarui kesepakatan politik dengan rakyat. Kedua, pemerintah dapat mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara. Tak heran jika, menurut beberapa ahli politik aliran fungsionalisme, pemilu dapat menjadi alat kooptasi pemerintah untuk meningkatkan respons rakyat terhadap kebijakan yang dibuatnya, sekaligus memperkecil tingkat oposisi. Ketiga, dalam dunia modern, penguasa dituntut mengandalkan kesepakatan rakyat ketimbang pemaksaan (coercion) untuk mempertahankan legitimasi.

Fungsi pemilu sebagai alat demokrasi adalah mempertahankan dan mengembangkan sendi-sendi demokrasi di Indonesia. Pemilu juga dilaksanakan agar negara menjamin terciptanya masyarakat adil dan makmur sesuai Pancasila (Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia), serta memastikan tegaknya Pancasila dan UUD 1945.

Masa reformasi membawa perubahan politik besar di Indonesia. Setelah lebih dari 30 tahun di bawah bayang-bayang Orde Baru, Indonesia memasuki era demokrasi dengan harapan baru. Perubahan ini dimulai dengan turunnya Soeharto dari kursi presiden pada pertengahan 1998. Berakhirnya rezim Orde Baru memicu dorongan untuk konsolidasi demokrasi. Pemilu diyakini sebagai proses demokratis untuk pergantian elite politik, yang di Indonesia dilaksanakan setiap lima tahun sekali.

Sebagai syarat utama terciptanya tatanan demokrasi secara universal, pemilu adalah lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan terbentuknya pemerintahan perwakilan (representative government). Pemilu memiliki fungsi-fungsi yang saling berkaitan, salah satunya sebagai sarana legitimasi politik. Fungsi legitimasi ini menjadi kebutuhan pemerintah dalam sistem politik yang mewadahi format pemilu yang berlaku. Melalui pemilu, keabsahan pemerintahan dapat ditegakkan, begitu pula program dan kebijakan yang dihasilkan. Dengan demikian, pemerintah memiliki otoritas berkuasa berdasarkan hukum yang disepakati, serta dapat memberikan sanksi bagi pelanggar hukum.

Menurut Ginsberg,[169] fungsi legitimasi politik ini merupakan konsekuensi logis dari pemilu, yakni mengubah keterlibatan politik massa yang sporadis dan berpotensi membahayakan menjadi sumber utama bagi otoritas dan kekuatan politik nasional. Setidaknya ada tiga alasan mengapa pemilu menjadi sarana legitimasi politik: pertama, untuk memperbarui kesepakatan politik dengan rakyat; kedua, untuk mempengaruhi perilaku rakyat atau warga negara; ketiga, karena penguasa modern dituntut mengandalkan kesepakatan rakyat, bukan pemaksaan, untuk mempertahankan legitimasi.

C. Sistem Pemilu di Indonesia

Berbicara tentang pemilu, paling tidak ada dua aspek yang terkait dengan pelaksanaan pemilu di Indonesia. Dua aspek tersebut yakni pertama: sistem Pemilu yang terdiri dari *electoral system/Laws*, yaitu instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara dalam pemilu ke dalam kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Kedua: Proses Pemilu (*electoral Processes*), yaitu terkait dengan pilihan elemen teknis pemilu, misalnya besaran daerah pemilihan (*district magnitude*), metode pencalonan (*electoral formula*), metode pemberian suara (*balloting formula*), dan metode penghitungan suara.

Dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia, beberapa hal menjadi isu krusial, yaitu mengenai *Parliamentary Threshold*. Penentuan ambang batas parlemen merupakan ambang batas perolehan suara Partai Politik untuk dapat masuk ke parlemen. Partai Politik harus mendapatkan paling kurang 4% (empat persen) suara sah secara nasional agar dapat diikutsertakan dalam penghitungan kursi DPR. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, ambang batas parlemen dalam pemilu 2019 untuk DPR adalah 4%. Ambang batas parlemen ini dalam praktik penyelenggaraan pemilu sejak pemilu 1999 telah diterapkan di Indonesia. Selain ambang batas parlemen, pengaturan tentang pemilu juga terkait dengan pilihan sistem pemilu.

Di Indonesia menganut sistem pemilu proporsional terbuka. Dalam praktiknya, sistem proporsional terbuka (*Open List*) adalah sistem di mana

169 Benyamin Ginsberg, *The Consequences of consent: Elections, Citizen control and Popular Acquisecence*, Mass:Addison-Wesley Publishing. 1982, hlm. 123.

dalam surat suara terpampang nama partai dan nama caleg. Pemilih bisa mencoblos langsung nama caleg yang diinginkan atau mencoblos Partai Politiknya. Sedangkan calon yang memperoleh suara terbanyak akan menjadi prioritas pertama untuk memperoleh kursi di Parlemen.[170]

Sistem pemilu dirancang untuk mewujudkan tujuan pemilu, yaitu adanya keterwakilan politik (*Political Representation*), dalam arti kelompok-kelompok masyarakat dapat terwakili di parlemen baik dari aspek geografis, fungsional, maupun deskriptif. Sistem pemilu juga dirancang sebagai pemahaman yang mengintegrasikan sistem politik di suatu negara. Artinya, stabilitas politik akan terjadi jika ada kesepahaman antar partai politik dan masyarakat sehingga konflik dapat diterima secara efektif lewat lembaga perwakilan. Tujuan dirancangnya sistem pemilu yang dianut oleh suatu negara juga untuk membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif, yakni adanya jaminan stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan pemerintahan.

Di negara yang melaksanakan pemilu, terdapat dua macam sistem pemilu yang sering digunakan, yaitu sistem distrik dan proporsional (berimbang). Sistem proporsional (berimbang) merupakan salah satu sistem pemilu di mana kursi-kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik sesuai dengan persentase atau pertimbangan jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Sistem ini terbagi menjadi dua macam, yaitu terbuka dan tertutup. Sistem proporsional terbuka memberikan keleluasaan bagi pemilih untuk memilih nama calon legislatif yang akan mereka pilih. Selain disodori gambar partai, pemilih juga disodori daftar nama-nama calon legislatif. Hal ini berbeda dengan sistem pemilu proporsional tertutup, di mana pemilih hanya disodori gambar partai, sedangkan nama-nama anggota legislatif yang akan duduk di parlemen ditentukan oleh partai politik sesuai dengan persentase kursi yang diperoleh. Sistem pemilu sendiri adalah metode yang mengatur dan memungkinkan warga negara memilih para wakil rakyat di antara mereka sendiri. Metode ini berhubungan dengan prosedur dan aturan merubah (mentransformasi) suara menjadi kursi di lembaga perwakilan. Mereka sendiri maksudnya yang memilih maupun yang hendak dipilih merupakan bagian dari satu entitas yang sama. Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi,

170 Ibid, h. 25

dan DPRD kabupaten/kota dilaksanakan dengan sistem proporsional terbuka. Pemilu untuk memilih anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak.[171]

Sistem proporsional terbuka merupakan sistem Pemilu yang menggunakan sistem proporsional dengan daftar calon yang terbuka dan daftar nomor urut calon yang terikat berdasarkan penetapan partai politik. Sistem proporsional merupakan sistem pemilihan yang memperhatikan proporsi atau perimbangan antara jumlah penduduk dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan. Dengan sistem ini, dalam lembaga perwakilan, daerah yang memiliki penduduk lebih besar akan memperoleh kursi yang lebih banyak di suatu daerah pemilihan, begitu pun sebaliknya. Sistem proporsional juga mengatur tentang proporsi antara jumlah suara yang diperoleh suatu partai politik untuk kemudian dikonversikan menjadi kursi yang diperoleh partai politik tersebut karena adanya perimbangan antara jumlah suara dengan kursi.

Sistem pemilu dan daerah pemilihan juga erat kaitannya dengan pengaturan konversi suara hasil pemilu dalam kursi parlemen. Dalam praktik pemilu 2019, metode konversi suara menggunakan metode Sainte Laguë Murni. Metode konversi suara menjadi kursi berubah dari Kuota Hare (BPP) menjadi Divisor Sainte Laguë Murni (BPT). Metode ini menggunakan Bilangan Pembagi Tetap (BPT), yaitu angka 1, 3, 5, 7, dan seterusnya, dalam membagi suara menjadi kursi. Kemudian jumlah suara dalam pembagian tersebut diranking secara berurutan untuk memperoleh kursi.

Pemilu di Indonesia juga mengatur hak pilih sebagai hak politik yang dijamin dalam konstitusi. Hak suara disebut juga hak pilih adalah hak penduduk untuk memilih. Dalam masyarakat yang demokratik, penduduk yang usianya di atas batas boleh memilih dalam pemilihan umum. Hak suara universal merupakan istilah yang mendeskripsikan situasi di mana hak memilih tidak terhalang oleh ras, jenis kelamin, status sosial, atau kepercayaan.[172]

Bagi masyarakat yang punya hak pilih namun belum terdata dalam DPT, masih tetap bisa menggunakan hak pilihnya dengan cara datang lang-

171 Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Prenada Media Group, Cet. 1, 2010, h. 335.

172 Lihat Sahran Raden, Op.cit., h. 289.

sung pada hari pemilihan dengan membawa e-KTP di TPS terdekat sesuai alamat kelurahan tertera. Namun, ada sejumlah ketentuan bagi masyarakat yang ingin memilih tapi belum terdaftar, yaitu tidak bisa mencoblos di TPS luar alamat kelurahan. Terhadap hal ini, mereka hanya bisa menggunakan hak pilihnya satu jam terakhir sebelum TPS ditutup, yaitu dari pukul 12.00-13.00 waktu setempat, selama surat suara masih tersedia. Jika habis, maka bisa pindah ke TPS lain yang berada dalam satu kelurahan.[173]

Peraturan KPU tersebut didasarkan selain pada Undang-Undang tentang Pemilu, juga berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sebelumnya. Putusan MK No.102/PUU-VII/2009 terkait perkara pengujian terhadap Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Pasal 28 dan Pasal 111, menyatakan bahwa seorang warga negara kehilangan hak memilih ketika tidak mendaftar sebagai pemilih atau tidak tercantum dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) adalah sangat tidak adil. Di satu sisi, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 memberikan kewajiban untuk mendaftar semua warga yang telah berusia 17 tahun dan/atau sudah pernah kawin kepada penyelenggara pemilu. Namun, di sisi lain, bila penyelenggara Pemilu lalai mendaftar seorang warga negara yang telah memiliki hak memilih, warga negara tersebut kehilangan hak memilihnya. Kesalahan atau kelalaian penyelenggara Pemilu ditimpakan akibatnya kepada warga negara.

D. Peserta Pemilu dan Partai Politik

Pengaturan menarik lainnya dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia yaitu terkait dengan pengaturan peserta pemilu. Salah satu kelembagaan demokrasi yang memiliki peran utama dalam pemilu adalah partai politik. Partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik negara. Miriam Budiarjo mengemukakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggotanya memiliki orientasi nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka.[174] Partai

173 Lihat Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu 2019.

174 Lihat Muhaddam Labolo, Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia, Teori, konsep dan Strategis, Jakarta : Radjawaligrafindo persada, h. 11

politik memegang peranan penting dalam sistem pemerintahan di negara demokrasi. Dalam menjalankan peran dan fungsinya, partai politik haruslah memegang teguh dan menerapkan sistem politik berintegritas. Parpol mempunyai peran sentral dalam proses tersebut.

Partai politik inilah yang berperan menyodorkan kandidat pejabat politik. Hal ini memang merupakan salah satu fungsi partai untuk menyiapkan calon pejabat politik. Peran sentral partai politik ini kemudian menjadikan partai politik sebagai kendaraan utama dalam mendapatkan jabatan politik. Sesuai ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa, dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Sementara itu, terdapat lima fungsi partai politik di Indonesia berdasarkan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik, antara lain:

1. Sarana pendidikan politik bagi seluruh masyarakat Indonesia agar menjadi WNI yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
2. Menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia demi kesejahteraan masyarakat.
3. Menyerap, menghimpun, dan menyalurkan aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
4. Tempat WNI dapat berpartisipasi dalam politik.
5. Merekrut untuk mengisi jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Partai politik dapat menjadi peserta pemilu dengan mengajukan pendaftaran untuk menjadi calon peserta pemilu kepada KPU. Pendaftaran parpol diajukan dengan surat yang ditandatangani oleh ketua umum dan sekretaris jenderal atau nama lain pada kepengurusan pusat partai politik.

Pendaftaran disertai dokumen persyaratan yang lengkap. Jadwal waktu pendaftaran partai politik peserta pemilu ditetapkan oleh KPU paling lambat 18 (delapan belas) bulan sebelum hari pemungutan suara. Sejumlah syarat yang diajukan oleh partai politik untuk menjadi peserta pemilu yakni:[175]

1. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
2. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
3. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
4. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
5. Menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
6. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 (seribu) orang atau 1/1.000 (satu perseribu) dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik sebagaimana dimaksud pada huruf c yang dibuktikan dengan kepemilikan kartu tanda anggota;
7. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu;
8. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU;
9. Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Pengaturan selanjutnya dalam praktik pemilu di Indonesia yaitu terkait daerah pemilihan. Sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, daerah pemilihan merupakan alokasi kursi per dapil, jumlah kursi per dapil DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota di setiap daerah pemilihan. Berdasarkan Pasal 187 ayat 2, jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPR paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 10 (sepuluh) kursi. Untuk alokasi kursi di setiap daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota paling sedikit 3 (tiga) kursi dan paling banyak 12 (dua belas) kursi.

175 Lihat Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017, tentang Pemilihan Umum.

Pemilihan umum atau pemilu merupakan sarana berdemokrasi bagi warga negara dan merupakan hak warga negara yang dijamin oleh konstitusi, yaitu hak atas kesempatan yang sama dalam hukum dan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UUD 1945 yang berbunyi "Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya," serta "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum," serta prinsip persamaan kesempatan (*equal opportunity principle*). Dengan hilangnya hak memilih sebagian besar warga negara, secara tidak langsung negara telah melanggar hak-hak asasi manusia yang pada saat ini sedang gencar didengungkan oleh sebagian besar negara-negara di dunia berupa hak untuk dipilih dan hak untuk memilih.

Partai politik dengan pemilu adalah dua hal yang saling terkait. Partai politik adalah imbas dari adanya pemilu. Partai politik merupakan salah satu bentuk kedaulatan rakyat yang diwujudkan melalui pemilu. Partai politik sebagai kelompok anggota yang terorganisasi secara rapi dan stabil berusaha mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam pemerintahan melalui pemilu. Pemilu sebagai mekanisme penyeleksian dan pendelegasian penyerahan kedaulatan rakyat kepada orang atau partai politik yang dipercayai. Partai politik sebagai kekuatan fungsi kenegaraan memiliki fungsi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik, yang menegaskan bahwa fungsi partai politik yakni:

1. Pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar tumbuh kesadaran akan hak dan kewajiban.
2. Penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa untuk kesejahteraan masyarakat.
3. Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara.
4. Sebagai bentuk partisipasi politik dan demokrasi warga negara Indonesia.

5. Rekruitmen politik dalam proses pengisian jabatan melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilangender.[176]

Pendirian partai politik di Indonesia dijamin dalam ketentuan Pasal 28 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dalam UU. Syarat partai politik menjadi peserta pemilu yakni:

1. Berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik;
2. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
3. Memiliki kepengurusan di 75% (tujuh puluh lima persen) jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
4. Memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
5. Menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.

176 Lihat Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Halaman ini sengaja dikosongkan

BAB 10

WARGA NEGARA DAN SISTEM KEWARGANEGARAAN

A. Konsep Dasar Warga Negara

Salah satu unsur dari berdirinya suatu negara adalah adanya penduduk atau warga negara. Secara sosiologis, warga negara lazim disebut dengan rakyat, yaitu satu komunitas dan kumpulan penduduk yang memiliki ikatan kebersamaan, persamaan, serta asal usul yang sama yang mendiami suatu wilayah. Warga negara merupakan seseorang atau individu yang tinggal dan menjadi bagian dari suatu masyarakat di wilayah tertentu. Sebagai salah satu unsur terbentuknya suatu negara, yaitu warganya, warga negara secara sederhana dapat diartikan sebagai semua orang yang tinggal serta bertumbuh di negara tersebut. Menurut Soepomo, penduduk adalah orang yang dengan sah bertempat tinggal tetap dalam suatu negara.[177]

Jika dikaitkan dengan negara Indonesia, maka penduduk atau warga negara Indonesia adalah semua orang yang tinggal di wilayah negara Indonesia itu sendiri berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur tempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang disahkan berdasarkan hukum. Warga negara adalah penduduk suatu negara yang memiliki hubungan hukum dengan negara tersebut dan memiliki hak serta kewajiban sebagai anggota masyarakat politik negara itu. Dengan kata lain, warga negara adalah bagian dari penduduk yang memiliki kedudukan khusus, diakui secara hukum sebagai anggota negara, serta memiliki hak dan kewajiban yang timbal balik dengan negara.

177 Lihat, Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amanedmen UUD 1945, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, Cet. 1, 2010, h. 301

Beberapa ahli memiliki pandangan yang berbeda tentang konsep warga negara.[178] Pemikiran Aristoteles mengenai warga negara dapat ditemukan dalam bukunya yang berjudul Politik (La Politica). Aristoteles menganggap warga negara sebagai individu yang hidup dalam masyarakat politik dan memiliki hak serta kewajiban terhadap negara. Pada dasarnya, negara memiliki watak khusus yang merupakan manifestasi dari kedaulatan yang dimilikinya dan hanya dimiliki oleh negara saja, atau dengan kata lain, warga negara tidak terdapat pada asosiasi lainnya. Bagi Aristoteles, watak suatu negara terletak pada manusia. Seperti halnya adanya negara yang alamiah, berawal dari individu manusia yang membentuk keluarga, kemudian keluarga membentuk desa, dan beberapa desa membentuk negara. Manusia adalah aktor negara yang berwatak. Watak manusia selalu berorientasi pada sesuatu yang mereka anggap baik. Aristoteles mengatakan tentang "perbedaan perkumpulan manusia dan binatang." Hanya manusia yang dapat berbicara dan hanya manusia yang memiliki makna yang baik dan buruk, adil dan tidak adil. Karena asosiasi inilah yang membentuk keluarga, desa, dan negara.

Selanjutnya, G. Murdock menyatakan bahwa warga negara memiliki hak untuk berpartisipasi secara penuh dalam berbagai kegiatan politik, sosial, dan budaya.[179] Selain itu, warga negara dalam pendekatan teori interaksionisme simbolik Brumer dan Meltzer menyatakan bahwa, tidak seperti binatang, manusia dibekali dengan kemampuan berfikir dan memiliki interaksi sosial. Dalam interaksi sosial, manusia mempelajari arti simbol yang memungkinkan mereka sebagai warga negara melanjutkan tindakan daninteraksisosialnya.[180]

Fungsi utama warga negara adalah sebagai anggota masyarakat yang memiliki hak dan kewajiban dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Fungsi ini meliputi menjunjung hukum, ikut serta dalam pertahanan

178 Aristoteles, Politik (La Politica), Cet.1, Jakarta : Grasindo, 2007, h. 21

179 G. P. Murdock , Correlations of Matrilineal and Patrilineal Institutions. Studies in the Science of Society, New Haven: Yale, 1937. H. 31. George Peter ("Pete") Murdock (11 Mei 1897 – 29 Maret 1985), juga dikenal sebagai GP Murdock , adalah seorang antropologi dari Amerika yang menjadi profesor di Universitas Yale dan Universitas Pittsburgh. Ia dikenang karena pendekatan empirisnya terhadap studi etnologi dan studinya tentang struktur keluarga dan kekerabatan lintas budaya yang berbeda.

180 George Rintzer dan Doaglas J. Gooman, Teori Sosiologi Moderen, Edisi ke 6, diterjemahkan dari karya aslinya, Moderen Sociological Theory, Kencana, Jakarta, 2004, h. 603

negara, menghormati hak asasi manusia, serta berpartisipasi dalam pembangunan negara. Lebih detailnya, fungsi warga negara meliputi:

1. Menjunjung Hukum dan Pemerintahan yang Sah, yaitu warga negara wajib mematuhi peraturan perundang-undangan dan menjunjung tinggi pemerintahan yang sah.
2. Ikut serta dalam Pertahanan Negara, yaitu warga negara berkewajiban ikut serta dalam usaha pertahanan dan keamanan negara sesuai dengan kemampuan masing-masing.
3. Menghormati Hak Asasi Manusia, yaitu warga negara harus menghormati hak asasi manusia (HAM) yang dimiliki oleh orang lain.
4. Berpartisipasi dalam Pembangunan, yaitu warga negara dapat berperan aktif dalam pembangunan negara melalui partisipasi dalam berbagai kegiatan, seperti memberikan saran, ide, dan kontribusi positif.
5. Memahami dan Mengamalkan Pancasila, yaitu sebagai warga negara, penting untuk memahami dan mengamalkan nilai-nilai Pancasila dalam kehidupan sehari-hari.
6. Menunaikan Kewajiban Keuangan, yaitu warga negara wajib membayar pajak dan retribusi sebagai kontribusi terhadap pembangunan negara.
7. Berpartisipasi Aktif dalam Kehidupan Bernegara, yaitu warga negara dapat berperan aktif dalam berbagai kegiatan politik, seperti pemilu, diskusi, dan gerakan sosial.
8. Menuntut Pelayanan Negara, yaitu warga negara memiliki hak untuk mendapatkan pelayanan dari negara, seperti pendidikan, kesehatan, dan jaminan sosial.
9. Menolak Campur Tangan Negara, yaitu warga negara juga memiliki hak untuk menolak campur tangan negara dalam urusan pribadi, selama tidak melanggar hukum dan peraturan yang berlaku.

Dengan memahami dan menjalankan fungsi-fungsi ini, warga negara dapat berkontribusi positif dalam pembangunan dan kemajuan negara, serta menjaga keutuhan bangsa.

B. Asas Warga Negara dan Sistem Kewarganegaraan

Pemahaman mengenai asas kewarganegaraan sangat penting karena menentukan hak dan kewajiban seseorang sebagai warga negara. Asas-asas ini juga menjadi dasar dalam pengaturan status kewarganegaraan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Warga negara adalah orang-orang yang merupakan bagian dari penduduk sebagai warga negara. Warga negara diartikan sebagai peserta atau anggota dari suatu negara, yaitu peserta dari suatu persekutuan yang didirikan dengan kekuatan bersama atas dasar tanggung jawab bersama dan untuk kepentingan bersama. AS. Hikam mendefinisikan warga negara sebagai terjemahan dari *Citizenship*, yaitu anggota dari sebuah komunitas yang membentuk negara itu sendiri.[181] Dalam sistem kewarganegaraan Indonesia, terdapat dua asas utama yang digunakan, yaitu asas *ius sanguinis* (kewarganegaraan berdasarkan keturunan) dan *ius soli* (kewarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran) yang diterapkan secara terbatas. Selain itu, dikenal pula asas kewarganegaraan tunggal dan asas kewarganegaraan ganda terbatas. Beberapa asas kewarganegaraan yang umum digunakan untuk menentukan status kewarganegaraan seseorang meliputi:

1. *Ius Sanguinis* (Asas Darah), kewarganegaraan seseorang ditentukan berdasarkan garis keturunan orang tua.
2. *Ius Soli* (Asas Tempat Lahir), kewarganegaraan seseorang ditentukan berdasarkan tempat lahirnya.
3. Kewarganegaraan Tunggal, seseorang hanya dapat memiliki satu kewarganegaraan.
4. Kewarganegaraan Ganda Terbatas, seseorang diperbolehkan memiliki dua kewarganegaraan dengan ketentuan tertentu.

C. Kewarganegaraan Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Secara yuridis, berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UUD 1945, istilah warga negara Indonesia dibedakan menjadi dua golongan, yakni: pertama, warga negara asli (pribumi), yaitu penduduk asli negara tersebut, misalnya Suku

181 AS. Hikam, *Kewarganegaraan dan Agenda Demokratisasi*, dalam Malian S dan Marzuki S, *Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta L UII Press, h. 26

Jawa, suku Madura, Suku Dayak, Suku Bugis, Suku Kaili di Sulawesi Tengah, dan semua suku di Indonesia yang sejak kelahirannya merupakan warga asli Indonesia. Kedua, warga negara asing, misalnya Tionghoa, Timur Tengah, India, USA, Eropa, Jepang, dan sebagainya yang telah disahkan berdasarkan peraturan perundang-undangan menjadi warga negara Indonesia. Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang kewarganegaraan, disebutkan bahwa warga negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara Indonesia.

Undang-Undang Kewarganegaraan mengenal empat asas kewarganegaraan: ius sanguinis, ius soli, kewarganegaraan tunggal, dan kewarganegaraan ganda terbatas. Asas kewarganegaraan merupakan pedoman dasar bagi suatu negara untuk menentukan warga negaranya.

Terkait asas kewarganegaraan ini, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia atau UU Kewarganegaraan memuat sejumlah asas kewarganegaraan sebagai berikut:

1. Asas ius sanguinis atau (law of the blood) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan hubungan darah atau keturunan, bukan berdasarkan negara tempat kelahiran. Secara sederhana, dengan asas ini, kewarganegaraan seorang anak ditentukan berdasarkan kewarganegaraan orang tuanya.
2. Asas ius soli atau (law of the soil) adalah asas yang menentukan kewarganegaraan seseorang berdasarkan tempat kelahiran. Di Indonesia, asas ini diberlakukan secara terbatas bagi anak-anak, dan peraturannya diatur lebih rinci dalam undang-undang.
3. Asas kewarganegaraan tunggal adalah asas yang menentukan satu kewarganegaraan bagi setiap orang.
4. Asas kewarganegaraan ganda terbatas adalah asas yang menentukan kewarganegaraan ganda bagi anak-anak, yang ketentuannya diatur lebih rinci dalam undang-undang.

Penting untuk diketahui bahwa kewarganegaraan ganda atau bipatride serta tanpa kewarganegaraan atau apatride tidak dikenal dalam un-

dang-undang. Namun, status kewarganegaraan ganda yang diberikan kepada anak merupakan pengecualian khusus.

Lebih lanjut, bagian Penjelasan UU Kewarganegaraan juga merincikan sejumlah asas khusus yang menjadi dasar penyusunan undang-undang tersebut. Asas yang mendukung penetapan asas-asas kewarganegaraan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas kepentingan nasional adalah asas yang menentukan bahwa peraturan kewarganegaraan mengutamakan kepentingan nasional Indonesia, yang bertekad mempertahankan kedaulatannya sebagai negara kesatuan yang memiliki cita-cita dan tujuan sendiri.
2. Asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan penuh kepada setiap Warga Negara Indonesia (WNI) dalam keadaan apapun, baik di dalam maupun di luar negeri.
3. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap WNI mendapatkan perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
4. Asas kebenaran substantif adalah prosedur pewarganegaraan seseorang tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga disertai substansi dan syarat-syarat permohonan yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.
5. Asas nondiskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan, jenis kelamin, dan gender.
6. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas yang dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi, dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.
7. Asas keterbukaan adalah asas yang menentukan bahwa dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus dilakukan secara terbuka.

8. Asas publisitas adalah asas yang menentukan bahwa seseorang yang memperoleh atau kehilangan Kewarganegaraan Republik Indonesia diumumkan dalam Berita Negara Republik Indonesia agar masyarakat mengetahuinya.

D. Hubungan Negara dengan Warga Negara

Negara adalah suatu organisasi dalam wilayah tertentu yang memiliki batas dan bersifat merdeka, dengan kedaulatan yang diakui. Setiap warga negara akan terikat oleh hukum dan peraturan negara yang berlaku. Dalam suatu negara pasti terdapat penduduk, memiliki sistem pemerintahan, dan diakui keberadaannya. Negara dan warga negara merupakan dua entitas yang saling terkait dalam sebuah sistem pemerintahan.

Negara adalah entitas politik yang memiliki kedaulatan atas wilayah tertentu dan penduduknya. Negara bertanggung jawab untuk melindungi kepentingan serta kesejahteraan warga negaranya. Hal ini mencakup penyediaan keamanan, layanan publik, dan penegakan hukum. Selain itu, negara juga berperan dalam menjaga hubungan dengan negara lain melalui diplomasi dan kebijakan luar negeri.

Warga negara adalah individu yang diakui secara hukum sebagai anggota suatu negara. Mereka memiliki hak dan kewajiban tertentu yang dijamin oleh konstitusi serta peraturan hukum negara. Hak-hak tersebut meliputi hak sipil, politik, dan sosial seperti hak memilih, kebebasan berpendapat, dan perlindungan hukum.

Warga negara juga memiliki kewajiban, antara lain membayar pajak, mematuhi hukum negara, dan berpartisipasi dalam proses demokrasi. Hubungan antara negara dan warga negara bersifat saling mempengaruhi. Negara bergantung pada partisipasi aktif serta kontribusi warga negara untuk memajukan masyarakat dan mempertahankan stabilitas. Sebaliknya, warga negara bergantung pada negara untuk melindungi hak-hak mereka, menyediakan layanan publik, dan menciptakan kondisi yang memungkinkan perkembangan pribadi dan kolektif.

Negara dan warga negara saling melengkapi dalam membentuk sistem pemerintahan yang berfungsi. Negara bertanggung jawab atas perlin-

dungan dan pengaturan masyarakat, sementara warga negara berpartisipasi dalam pembangunan dan menjalankan kewajiban mereka. Kolaborasi dan pemahaman yang baik antara negara dan warga negara merupakan fondasi penting untuk mencapai kemajuan sosial, keadilan, dan kesejahteraan seluruh anggota masyarakat.

Warga negara memiliki hubungan yang kuat dengan negara, baik secara politik, sosial, maupun ekonomi. Hubungan ini menciptakan peranan, hak, dan kewajiban yang bersifat timbal balik antara individu dan negara. Hubungan antara negara dan warga negara merupakan interaksi timbal balik antara organisasi negara dan individu sebagai bagian dari negara tersebut. Hubungan ini mencakup hak dan kewajiban serta saling ketergantungan antara negara dan warga negaranya. Berikut beberapa poin penting mengenai hubungan tersebut:

1. Hak dan Kewajiban Warga Negara

   Warga negara memiliki hak dasar seperti hak hidup, kebebasan, mendapatkan pendidikan, berpartisipasi dalam kehidupan politik, dan jaminan sosial. Mereka juga memiliki kewajiban terhadap negara, seperti taat pada hukum, membayar pajak, menjaga keamanan negara, dan ikut serta dalam pembangunan.

2. Hak dan Kewajiban Negara

   Negara berkewajiban melindungi hak-hak warga negara, menjaga keamanan dan ketertiban, menyediakan pelayanan publik, serta memajukan kesejahteraan umum. Negara juga berhak menetapkan hukum, memungut pajak, dan mengatur kehidupan sosial masyarakat, namun hak-hak tersebut harus dijalankan dengan memperhatikan hak-hak warga negara.

3. Interaksi dan Ketergantungan

   Hubungan antara negara dan warga negara bersifat dinamis dan saling mempengaruhi. Perubahan pada salah satu pihak akan berdampak pada pihak lain. Negara membutuhkan dukungan dan partisipasi warga negara untuk menjalankan pemerintahan dan mencapai tujuan nasional. Sebaliknya, warga negara membutuhkan negara untuk melindungi hak mereka dan menyediakan fasilitas yang diperlukan demi kehidupan layak.

4. Faktor yang Mempengaruhi Hubungan

   Sejarah, budaya, ekonomi, sosial, hukum, dan politik suatu negara dapat memengaruhi hubungan antara negara dan warga negaranya. Reformasi politik, seperti yang terjadi di Indonesia setelah tahun 1998, dapat mengubah hubungan tersebut secara signifikan.

5. Pentingnya Keseimbangan

   Hubungan harmonis antara negara dan warga negara sangat penting untuk menciptakan stabilitas, kesejahteraan, dan keadilan dalam masyarakat. Negara harus mampu menjalankan fungsinya dengan baik dan menjamin hak-hak warga negara, sementara warga negara harus berperan aktif dalam pembangunan dan menjaga keamanan negara.

Negara dan warga negara adalah dua entitas yang saling terkait dalam sistem pemerintahan. Negara merupakan entitas politik yang memiliki kedaulatan atas wilayah dan penduduknya, serta bertanggung jawab melindungi kepentingan dan kesejahteraan warga negaranya. Ini mencakup penyediaan keamanan, layanan publik, dan penegakan hukum. Negara juga menjaga hubungan dengan negara lain melalui diplomasi dan kebijakan luar negeri.

Warga negara adalah individu yang secara hukum diakui sebagai anggota suatu negara. Mereka memiliki hak dan kewajiban tertentu yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan hukum negara, termasuk hak sipil, politik, dan sosial seperti hak memilih, kebebasan berpendapat, dan perlindungan hukum.

Selain itu, warga negara memiliki kewajiban membayar pajak, mematuhi hukum, dan berpartisipasi dalam proses demokrasi. Hubungan antara negara dan warga negara bersifat saling mempengaruhi; negara bergantung pada partisipasi aktif dan kontribusi warga negara untuk memajukan masyarakat dan mempertahankan stabilitas, sedangkan warga negara bergantung pada negara untuk melindungi hak mereka, menyediakan layanan publik, serta menciptakan kondisi yang memungkinkan perkembangan pribadi dan kolektif.

الإدارة العالية الجمعية
N U
نهضة العالم
١٣٤٤
1926

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Latif, Mahkamah Konstitusi Dalam Upaya Mewujudkan Negara Hukum Demokrasi, Yogyakarta, Total Media, 2007

Abdul Aziz Hakim,.*Negara Hukum dan Demokrasi*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011

A Ubaidillah, 2003, Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani, UIN, Jakarta, hal. 46

Achmad Ali, 2002, Menguak Tabir Hukum, Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis, Gunung Agung : Jakarta

Affan Gafar, *Politik Indonesia Transisi menuju Demokrasi* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2000

Amra muslimin, Aspek Aspek Hukum Otonomi Daerah, Bandung Alumni 1986

Agun Gunandjar Sudarta, Pemilu, Damai, Berintegritas dan Mensejahterakan, Jakarta : RMBOOKS, Cet, 1, 2019

A Siti Soetami, Pengantar Tata Hukum Indonesia, Cet.4, Bandung, Refika Adhitama, 2003

Agus Riewanto dkk, Hukum Tata Negara, Ed. 1, Cet. 1. Depok: Rajawali Pers, 2023

AS. Hikam, Kewarganegaraan dan Agenda Demokratisasi, dakam Malian S dan Marzuki S, Pendidikan Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia, Yogyakarta L UII Press

Aristoteles, Politik (La Politica), Cet.1, Jakarta : Grasindo, 2007

Alan Wall, dkk. Desain Penyelenggaraan Pemilu : Buku Panduan Baru Internastional IDEA, diterjemahkan oleh Perludem, 2006

Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif*, Kanisius, Yogyakarta, 2009

Benyamin Ginsberg, , The Consequences of consent: Elections, Citizen control and Popular Acquisecence, Mass:Addison-Wesley Publishing. 1982,

Bagir Manan, 2004, *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press : Yogyakarta

Bagir Manan, Dasar Dasar Perundang Undangan Indonesia, Jakarta : Ind. Hill.co, 1990,

Bagir Manan dan Kuntana Magnar, Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Bandung : Alumni, 1997

Bryan A. Garner, Black's Law Dictionary, St. Paul, MN : S & R Legal Co, 2009

C.S.T. Kansil, Pengantar ilmu hukum dan tata hukum Indonesia, Jakarta : Balai Pustaka, 1989

C.F Strong, Konstitusi Konstitusi Politik Modern, Kajian Tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia (Bandung : Nuansa & Nusa Media : 2004.

C.F.Strong. Konstitusi Politik Modern: Asal-Usul dan Perkembangan Negara Konstitusional, Jakarta, Nusamedia, 2021

Dahlan Thaib Teori Dan Hukum Konstitusi, Jakarta : Yayasan Mutiara Tauhid, 2005

Dian Aries Mujiburohman, *Pengantar Hukum Tata Negara,* Yogyakarta: STPN Press, 2017

D. Duchacek, "Constitution/Constitutionalism" dalam Bogdanor, Vernon (ed), Blackwell's Encyclopedia of Political Science, Blackwell, Oxford, 1987

Dody Nur Andriyan. Hukum Tata Negara dan Sistem Politik, Kombinasi Presidensial dengan Multipartai di Indonesia. Yogyakarta: Deepublish, 2016

E. Sundari dan M.G. Endang Sumiarni, Politik Hukum dan Tata Hukum Indonesia, Cet, 5, Yogyakarta, Cahaya Atma Pustaka, 2019

F. Budi Hardiman, , *Demokrasi Deliberatif*, Yogyakarta, Kanisius, 2009

Friedrich, C.J., *Man and His Government*, McGraw-Hill, New York, 1963

Khairul Fahmi, *Pembatasan dan Pembedaan Hak Pilih, dalam Meuwujudkan Pemilihan Umum Yang Adil dan Berintegritas*, Disertasi Pada Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2019

Hasan dan Iqbal, Metodologi penelitian dan aplikasinya, Jakarta : Ghilmia Indonesia, 2002

H.Ach. Rubaie, Putusan Ultra Petita Mahkamah Konsitusi Presfektif Filosofis, Teoritis dan Yuridis, Yogyakarta : Lakbang Pressindo, 2017,

I Gede Yusa (*et.al*), *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang: Setara Press, 2016

Isharyanto, Konstitusi dan Perubahan Konstitusi, Kajian efek perubahan UUD 1945 dalam Penyelenggaraan Negara, Pustaka Hanif, Yogyakarta, 2016

Isharyanto, Hukum Kelembagaan Negara, **(**Studi Hukum Dan Konsttiusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia), Cetakan I . Surakarta . Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta. 2015

Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, (Jakrta: PT Bhuana Ilmu Populer, 2007

Jimly Asshiddqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta : Radja grafindo persada, 2022,

Jimly Asisidiqie dan M. Ali Syafaat, Teori Hans Kelsen tentang Hukum, Jakarta : Konstitusi Press, 2006

Jimmly Asshiddiqie, , 2012, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, (Konpress : Jakarta :)

Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia, Jakarta : Sekretariat Jenderal Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2006

Jimly Asshidiqie, Gagasan Konstitusi Sosial, Institusionalisasi dan KOnstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani, Jakarta : LP3ES, 2015

imly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi

Jenedjri. M, Gafar, 2013, Demokrasi Konstitusional, Prakteik Katatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945, Konstitusi Press: Jakarta,

Laode Husen dan Husni Thamrin, Hukum KOnstitusi, Kesepakatan (Agrement) dan Kebiasaan (Costum) Sebagai Pilar Konvensi Ketatanegaraan, Makassar : CV. Social Politic Genius, 2017

L.J.Van Apeldoorn, *Inleiding Tot De Studie Van Het Nederlandse Recht*. Diterjemahkan oleh Oetarid Sadino, *Pengantar Ilmu Hukum,* Cet.Ketigapuluh. (Jakarta: Pradnya Paramita, 2004

Lukman Edi, Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang Undang Pemilu), Jakarta : Rimboks, 2017

Lutfi Ansori, Legal Drafting Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan Perundang Undangan,.Depok : Radjawali Press, 2019

Kennet Newton dan Jan W. Van Deth, , *Perbandingan Sistem Politik (Teori dan Fakta)*, Terjemahan Holli A. Sametko dan Maragaret Scammel, Nusa Media, Bandung , 2010

G.P. Murdock , Correlations of Matrilineal and Patrilineal Institutions. Studies in the Science of Society, New Haven: Yale, 1937

George Rintzer dan Doaglas J. Gooman, Teori Sosiologi Moderen, Edisi ke 6, diterjemahkan dari karya aslinya, Moderen Sociological Theory, Kencana, Jakarta, 2004,

Mardani, Hukum Internasional Islam, Jakarta : Kenana, 2023

Margono, Asas Keadilan, Kemanfaatan dan Kepastian Hukum, dalam Putusan Hakim, Sinar Grafika, Jakarta, 2019

Moctar Kusumaatmaja, Pengantar Ilmu Hukum, Bandung : Alumni, 2000

Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Moderen (Recvtstaat)*, PT. Refika Adhitama, Bandung 2009

Munir Fuady, 2013, *Teori Teori Besar (Grand Theory) dalam Hukum*, Kencana,Jakarta,

Muhammad Lukman Edy, Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang Undang Pemilu), Jakarta : RM Books, 2017

Munawir Sjadzali, Islam dan Tata Negara; Ajaran, Sejarah, dan Pemikiran, UI Press : Jakarta, 1993

Muh. Kusnardi dan Hamaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PSHTN, FH. UI dan Sinar Bakti, 1998,

Mahfid MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* edisi revisi, Cet ke-2 (Yogyakarta: Rineka Cipta, 2001)

Mahfud. MD, Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu, Jakarta : Radjawali Pers, 2009

Mochtar Kusuma Atmadja, *Pengantar Ilmu Hukum,* Bandung : Alumni, 2000,

Ni'matul Huda dan M Imam Nasef, Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi, Kencana, Jakarta,2017

Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003,

Philiphus M. Hadjon, , *Pengantar Hukum Adminsitrasi Indonesia,* Gadja Mada Universitry Press : Yogyakarta 1993

Pramono U. Tantowi dkk, *Tata Kelola Pemilu di Indonesia*, Jakarta : Komisi Pemilihan Umum, 2019,

Rahman Amin, Pengantar hukum Indonesia, Sleman : Deepublish, 2019,

Rimdan. Kekuasaan Kehakiman Pasca Amademen Konstitusi, Jakarta : Prenada Media Grouf, 2012

Ridwan HR, Hukum Adminitrasi Negara, Jakarta : PT Radjagrafindo, 2010,

Rhona K.M. Smith. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008,

Saldi Isra dan Khairul Fahmi, Pemilihan Umum Demokratis, Prinsip Prinsip Dalam Konstitusi Indonesia, Jakarta : Rajawali Press, 2019

Saldi Isra, Pergesaran Fungsi Legislasi : Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia, Jakarta : Radjagrafindo Persada, 2010

Saldi Isra, Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional (Depok: Rajawali Press, 2020,

Samidjo, , *Ilmu Negara*, Bandung, Armico, 1986Hal. 34.

Sahran Raden, Hukum Pemilu Pendekatan Interdispliner, Dari Kontruksi sampai Implementasi, Yogyakarta : Cakrawala, cet. 1, 2019

Sahran Raden, Dinamika Politik Hukum Pemilu dalam Konstruksi Negara

Hukum Demokrasi, Yogyakarta : Cakrawala 2020,

Sahran Raden, , Tipologi Politik Hukum Pilkada Serentak di Indonesia (antara Teori dan Praktik, Upaya Mewujudkn hukum yang Progresif dan Responsif Dalam Negara Hukum Demokrasi, Ombak, Yogyakarta 2017

Sahran Raden, Hukum Pemilu Pendekatan Interdisipliner: Dari Dekontruksi sampai implementasi, Yogyakarta, Cakrawala, 2019

Samidjo, , *Ilmu Negara*, Bandung, Armico, 1986

Suwarma Almuchtar, Konsep Dasar Hu kum T ata Neg ara, Modul Pembelajaran Hukum Tata Negara

Sulardi, Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila, Jakarta : Kompas Gramedia, 2011

Serlika Aprita (et.al). *Hukum dan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Mitra Wacana Media, 2020

Siswanto Sunarno, Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika, 2006,

Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum: Konsep dan Metode*, (Malang: Setara Press, 2013

Sirajuddin dan Winardi, Dasar Dasar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta : Setara Press, 2015,

Sirajuddin, Fatkhurohman, Zulakrnain.. Legislatif Drafting Pelembagaan Metode Partisipatif dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Malang: Setara Press, 2016

Sri Sumantri, Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan, (cet, 1, Bandung : Remaja Rosdakarya, 2014)

Sri Sumantri, Sistem Sistem Pemerintahan Negara Negara Asean, Bandung : Tarsito, 1976

Syarif Mappiase, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim*, Prenadamedia Gruf, Jakarta 2017

Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta : Prenada Media Group, Cet. 1, 2010,

Theo Yusuf dan Hermansya, Akuntabilitas Mahkamah Agung, Jakarta ; Radjagrafindo persada, 2016

Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia, Dasar Dasarnya, Jakarta : Ghalia Indonesia

Prihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2003

Pramono U. Tantowi dkk, Tata Kelola Pemilu di Indonesia, Jakarta : Komisi Pemilihan Umum, 2019

JURNAL

Ahmad Husen, Eksistensi Peraturan Presiden dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan, https://journal.unnes.ac.id/sju/index.php/lslr/, Published by Universitas Negeri Semarang Lex Scientia Law Review, Volume 3 No. 1, Mei 2019

Aryuni Yuliantiningsih, Penerapan Asas Pacta Tertiis Nec Nocent Nec Prosunt Berkaitan dengan Status Hukum Daerah Dasar Laut Samudera Dalam (Sea Bed), Jurnal Dinamika Hukum, Vol. 10, No. 1, 2010;

Danel Aditia Situngkir, Asas Legalitas dalam Hukum Pidana Nasional dan Hukum Pidana Internasional, Soumatera Law Review, Vol. 1, No. 1, 2018;

Dewa Gede Atmadja, *Asas-Asas Hukum dalam Sistem Hukum*, Jurnal Kertha Wicaksana, Vol. 12, No. 2, 2018;

Dwi Handayani, Kajian Filosofis Prinsip Audi Et Alteram Partem dalam Perkara Perdata, Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, Vol. 14, No. 2, 2020

Harry Purwanto, *Keberadaan Asas Rebus Sic Stantibus dalam Perjanjian Internasional,* Mimbar Hukum, Edisi Khusus November, 2011

Kompas, Sistem Noken dan Demokrasi, 2014

Guido Alpa, *General Principles of Law,* Vol. 1, No. 1, 1994

Oxford dictionary of law / Jonathan Law, United Kingdom : Oxford University Press, 2022, h 34

Retno Saraswati. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial yang efektif. Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Issue No.1 Vol.41, Januari 2012

Sahran Raden, The Theory of Fairness with Integrity in Indonesia's Electoral Justice System, Fiat Justicia, Jurnal Ilmu Hukum, Volume 18, Number 2, April2024: pp.187-204. Faculty of Law, Universitas Lampung, Bandar Lampung, Indonesia

Peraturan Perundang Undangan dan Kamus

Undang-Undang Dasar 1945

Undang Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum,

Undang Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota

Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu

Undang Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang partai politik

Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-I/2003,

Peraturan KPU Nomor 9 Tahun 2019 Tentang Pemungutan dan Penghitungan Suara Pemilu 2019

Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, edisi 5, Tahun 2005

PROFIL PENULIS

Dr. Sahran Raden, S.Ag., S.H., M.H.

Lahir di Lipulalongo, Banggai Laut, Sulawesi Tengah, pada 11 September 1974. Ia meraih gelar sarjana di dua perguruan tinggi, yaitu Fakultas Tarbiyah IAIN Palu dan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palu. Setelah itu, ia melanjutkan studi S2 di Universitas Muslim Indonesia (UMI) Makassar dan meraih gelar Magister Hukum pada tahun 2004. Kemudian, ia melanjutkan studi pada Program Pascasarjana Doktoral di almamater yang sama dan meraih gelar Doktor di bidang Ilmu Hukum Tata Negara pada tahun 2021.

Selama kuliah, Sahran aktif sebagai mahasiswa di Senat Mahasiswa dan menjabat sebagai Ketua Umum Pergerakan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII) Cabang Palu pada tahun 1996. Ia juga menjadi Ketua PW Gerakan Pemuda Ansor Sulawesi Tengah pada periode 2010–2014, Sekretaris PW ISNU Sulteng pada periode 2013–2018, serta terlibat aktif dalam berbagai organisasi lembaga non-pemerintah.

Pengalaman kepemiluan Sahran dimulai saat ia menjabat sebagai Koordinator Provinsi Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) Sulawesi Tengah pada periode 1999–2012. Ia juga menjadi Koordinator Jaringan Pemantau Pemilu Indonesia (JAMPPI) pada tahun 1999. Selain itu, ia mengikuti berbagai pendidikan non-formal, antara lain Pendidikan LEMHANAS tahun 2010, Pendidikan Berkonstitusi oleh Mahkamah Konstitusi, Pendidikan Empat Pilar Kebangsaan oleh MPR, Studi Desentralisasi oleh CSIS, serta berbagai kegiatan lainnya di tingkat lokal maupun nasional.

Sejak tahun 2001, Sahran mengajar mata kuliah Ilmu Hukum Tata Negara, Hukum Partai Politik, dan Sistem Pemilu di Universitas Islam Negeri (UIN) Datokarama Palu. Ia pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Peradilan Agama di IAIN Palu. Pada tahun 2013, ia mengikuti se-

leksi Anggota KPU Provinsi dan terpilih sebagai Ketua KPU Provinsi Sulawesi Tengah untuk masa jabatan 2013–2018. Pada periode kedua, tahun 2018–2023, ia kembali menjabat sebagai Anggota KPU Provinsi Sulawesi Tengah. Selain itu, ia juga menjabat sebagai Ketua PW ISNU Sulteng periode 2023–2028, Tim Pemeriksa Daerah Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu tahun 2020–2023, serta Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Masyarakat (LPPM) UIN Datokarama Palu untuk periode 2023–2027.

DATOKARAMA

REKONSTRUKSI HUKUM TATA NEGARA

DASAR, STRUKTUR KETATANEGARAAN, DAN SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Buku *Rekonstruksi Hukum Tata Negara (Dasar, Struktur Ketatanegaraan, dan Sistem Pemerintahan Indonesia)* membahas secara komprehensif konsep, dasar, dan perkembangan Hukum Tata Negara di Indonesia. Dimulai dengan pengertian, ruang lingkup, dan metode kajian, buku ini mengupas berbagai pendekatan seperti yuridis-formil, filosofis, sosiologis, dan historis, serta keterkaitannya dengan cabang ilmu hukum lainnya. Pembaca diajak memahami dinamika perkembangan Hukum Tata Negara, sumber hukum dalam arti formil maupun materiel, serta penerapannya di Indonesia. Buku ini juga menguraikan konsep negara hukum, asas-asasnya, teori yang melandasi, serta kaitannya dengan demokrasi, kedaulatan rakyat, dan pembagian kekuasaan.

Selanjutnya, buku ini menelaah konstitusi dan UUD 1945, sejarah perubahan, kedudukan, serta peran lembaga-lembaga negara seperti Presiden, MPR, DPR, DPD, MK, MA, BPK, KY, hingga lembaga lapis kedua dan ketiga. Bab-bab berikutnya membahas bentuk dan sistem pemerintahan Indonesia, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945, termasuk sistem presidensial yang berlaku. Topik penting lainnya meliputi pemerintahan daerah, asas desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, serta mekanisme pemilihan kepala daerah. Buku ini juga memuat pembahasan mendalam mengenai Hak Asasi Manusia di Indonesia, pemilu dan partai politik, hingga konsep kewarganegaraan beserta asas dan sistemnya. Dengan cakupan materi yang luas dan terstruktur, buku ini menjadi referensi penting bagi mahasiswa, praktisi hukum, maupun pembaca umum yang ingin memahami sistem ketatanegaraan Indonesia secara utuh.

Divya Media Pustaka
Citra Indah City, Kab. Bogor, Jawa Barat
WEB: divyamediapustaka.com
Email: divyamediapusta@gmail.com
IG: @divyamediapustaka
WA: 0823-2179-0200

ISBN 978-634-96192-6-4